



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n.66/2018

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Giovanni Coppola	
Consigliere	Rossella Cassaneti	
Consigliere	Alessandro Forlani	
Consigliere	Rossella Bocci	Relatore
Primo Referendario	Francesco Sucameli	
Primo referendario	Raffaella Miranda	
Primo Referendario	Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 9 maggio 2018

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la nota n. 46675 del 02.05.2018 con la il Sindaco del comune di Caserta ha formulato istanza di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n°21/2018 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il consigliere, dott.ssa Rossella Bocci,

PREMESSO

L'Avv. C M., dopo aver premesso che *“tra le competenze che fanno capo alla Commissione straordinaria di liquidazione, nominata in seguito alla dichiarazione di dissesto finanziario del Comune, l'art. 254 comma 3 del t.t.a) del d.lgs. n. 267/2000, prevede l'inclusione nel piano di rilevazione della massa passiva, dei debiti di bilancio o fuori bilancio di cui all'art. 194 (del medesimo d.lgs) verificatesi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato”*, chiede di sapere, con riferimento particolare ai debiti fuori bilancio da includere nel piano di rilevazione della massa passiva, *“se essi vadano comunque e preventivamente sottoposti al formale riconoscimento da parte del consiglio comunale, a termini dell'art. 193, comma 2 del citato d.lgs. n. 267/2000 oppure se il riconoscimento possa essere effettuato dall'O.S.L. medesimo in fase di ammissione al passivo, con eventuale invio alla procura regionale della Corte dei Conti”*.

CONSIDERATO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco, in quanto tale legittimato ad attivare la funzione consultiva nel corso del dissesto, che, fermo restando il riparto di ruoli e competenze tra i *“soggetti della procedura di risanamento”* presi in considerazione dall'art. 245 del TUEL, permane organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente ai sensi dell'art.50 del Tuel. e il potere di rappresentare l'ente anche dopo la dichiarazione di dissesto e l'insediamento della commissione straordinaria di liquidazione (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Sicilia n. 176/2016).

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica (cfr: deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se la questione sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Sotto tale profilo e in linea generale, deve pervenirsi, con riferimento al quesito posto dal Comune di Caserta, a conclusioni positive riguardo il profilo dell'ammissibilità oggettiva

dell'epigrafata richiesta di parere, in quanto la richiesta medesima propone questioni finalizzate a ricevere lumi sulla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge (art. 248, 250, 254 del TUEL) in materia di obbligo degli enti locali (in fattispecie, di un Comune in stato di dissesto), con riferimento particolare ai debiti fuori bilancio da includere nel piano di rilevazione della massa passiva, di *“formale riconoscimento da parte del consiglio comunale, a termini dell'art. 193, comma 2 del citato d.lgs. n. 267/2000” ovvero “se il riconoscimento possa essere effettuato dall'O.S.L. medesimo in fase di ammissione al passivo, con eventuale invio alla procura regionale della Corte dei Conti”*.

2. Valgano, pertanto, nel merito le considerazioni che seguono.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è disciplinato dall'ordinamento contabile in relazione a cinque tipologie di obbligazioni assunte senza l'osservanza delle norme prescritte per l'assunzione degli impegni di spesa, norme che sono poste a tutela del rispetto di principi generali, quali quello della legalità dell'azione amministrativa e dell'equilibrio finanziario, nonché del rispetto delle competenze attribuite agli organi dell'ente, indipendentemente dall'esercizio in cui questi si sono formati.

Si tratta di *“un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro che grava sull'Ente, non essendo imputabile, ai fini della responsabilità, a comportamenti attivi o omissivi di amministratori e funzionari e che non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione stessa nasce, in quanto assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali”* (Min. Interno, circ. 20.09.1993, n. FL21/93).

L'art. 194 del Tuel contiene l'elencazione delle fattispecie debitorie che possono essere riconosciute. Ai sensi della citata disposizione sono riconoscibili i debiti relativi a: sentenze esecutive (lettera a); copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni (lettera b); ricapitalizzazione di società di capitali (lettera c); procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità (lettera d); acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi dei primi tre commi dell'art. 191 del TUEL, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento dell'Ente (lettera e).

Dette posizioni debitorie sono suscettibili di essere riconosciute legittime dall'organo consiliare attraverso una procedura disciplinata dall'ordinamento finanziario allo scopo di ricondurle nella contabilità dell'ente (art. 191 e 194 Tuel).

Le tipologie di debito individuate dal legislatore non hanno elementi in comune, se non quello di essere fattispecie che sono state ritenute idonee a costituire obbligazioni che, se anche sorte al di fuori delle ordinarie procedure di spesa, possono essere ricondotte, sia pure con un procedimento peculiare, all'interno della contabilità dell'ente.

L'elemento che accomuna le categorie indicate è costituito dalla circostanza che il debito viene ad esistenza al di fuori e indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione di volontà dell'Ente.

La corretta programmazione e gestione finanziaria dell'Ente locale, infatti, impone che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal Consiglio comunale e che le decisioni di spesa siano assunte nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL). Tutto ciò costituisce la diretta conseguenza della funzione autorizzatoria cui assolve il bilancio di previsione degli Enti Locali per cui possono essere effettuate le sole spese autorizzate dal Consiglio comunale che, attraverso l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale, esercita le sue prerogative di organo di indirizzo dell'attività politico-amministrativa dell'Ente.

Per effetto della deliberazione consiliare il debito fuori bilancio viene ricondotto all'interno del sistema del bilancio dell'Ente e, conseguentemente, si rende possibile provvedere al relativo pagamento.

Oltre alle indicazioni contenute nel Tuel, anche il D.lgs. n. 170/2006 recante "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*" all'art. 22 disciplina l'assunzione degli impegni e l'effettuazione di spese, stabilendo che nel caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione di questa disciplina, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, fatto salvo il possibile riconoscimento del debito, da parte dell'Ente, quale debito fuori bilancio (comma 3).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha già messo in risalto la sostanziale diversità tra la fattispecie concernente le sentenze esecutive e le altre ipotesi previste dall'art. 194 TUEL (SSRR n. 12/2007/QM). Infatti, mentre nel caso di sentenza di condanna il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità per valutare l'*an* e il *quantum* del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 Tuel l'Organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale che, ad esempio, riguardo alla lett. e), concerne l'accertamento dell'utilità e dell'arricchimento derivanti dalla fornitura effettuata in violazione delle procedure di spesa. La Corte ha riconosciuto che, in mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "*sentenze esecutive*", non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 Tuel ai sensi del quale il "*riconoscimento*" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale. Bisogna infatti constatare che in tutte le ipotesi previste dall'art. 194 Tuel la delibera del Consiglio serve per riportare all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese (cfr. Deliberazione di questa Sezione n.22/2009)

La funzione della delibera consiliare di riconoscimento è complessa poichè è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie riconoscibili; a individuare le risorse per far fronte al pagamento; ad accertare le cause della formazione della fattispecie irregolare e le eventuali irregolarità. Infatti il legislatore prevede che le delibere di riconoscimento dei debiti siano trasmesse (art. 23 comma 5 L.289/2002) alla Procura regionale della Corte dei Conti al fine di permettere la verifica del rispetto dei requisiti di legittimità previsti dal Tuel, e in particolare, affinché possa valutare gli eventuali profili di danno a carico di chi li ha provocati.

Il significato del provvedimento del Consiglio sostanzialmente non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di essa.

La necessità del riconoscimento consiliare della legittimità del debito fuori bilancio da parte dell'Organo consiliare appare, peraltro, rafforzata dall'intervento del legislatore dell'armonizzazione che, all'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011, ha esteso alle Regioni la medesima procedura disciplinata per gli enti locali con la differenza della necessità del riconoscimento mediante apposita legge. La previsione legislativa del riconoscimento ad opera dell'Organo consiliare trova ulteriore specificazione nel dettato di natura "sanzionatoria" dell'art. 188, comma 1 quater, del Tuel, come modificato dal citato D. Lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone il riconoscimento e finanziamento del debito

fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge (cfr. Parere Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 29/2018).

3. Ciò premesso e in relazione al quesito posto dal comune istante ovvero, con riferimento particolare ai debiti fuori bilancio da includere nel piano di rilevazione della massa passiva da parte dell'OSL *“se essi vadano comunque e preventivamente sottoposti al formale riconoscimento da parte del consiglio comunale, a termini dell'art. 193, comma 2 del citato d.lgs. n. 267/2000 oppure se il riconoscimento possa essere effettuato dall'O.S.L. medesimo in fase di ammissione al passivo, con eventuale invio alla procura regionale della Corte dei Conti”*, si osserva preliminarmente che in tema di dissesto dell'ente locale la normativa che si è succeduta nel tempo (d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68; d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378; d.lgs 25 febbraio 1995, n. 77; d.lgs 11 giugno 1996, n. 336; d.lgs 15 settembre 1997, n. 342; d.lgs 23 ottobre 1998, n. 410; d.p.r. 13 settembre 1999, n. 420; d.p.r. 18 agosto 2000, n. 273, artt. 244-272 d.lgs 267/2000), ha delineato una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente per cui *“la dichiarazione di dissesto produce, fundamentalmente, l'effetto di separare la gestione ordinaria, di competenza degli organi ordinari dell'ente, ed in special modo del Consiglio Comunale, cui compete il compito di riequilibrare il bilancio con una serie di manovre correttive, dalla gestione straordinaria di competenza dell'organo di liquidazione, cui spetta la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze pregresse”* (cfr. deliberazione della Sezione di controllo per la regione Puglia n. 98/2017 e della Sezione controllo per la Sicilia n.176/2016)

All'ente locale spetta la gestione corrente attraverso la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Interno su parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (artt. 259-261 Tuel), mentre all'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL) compete la ricognizione ed il ripiano della massa debitoria pregressa attraverso la predisposizione di un piano di rilevazione e di un piano di estinzione della massa passiva (artt. 254 e 256 Tuel).

In particolare, l'intervento dell'OSL, disciplinato agli artt. 252 - 258 Tuel, è circoscritto entro precisi confini sia sul piano temporale che su quello oggettivo dei compiti ad esso affidati. Sotto il primo profilo, le competenze del suddetto organo risultano riferite a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, mentre, sotto il secondo profilo, i compiti del medesimo si concretizzano nella rilevazione della massa passiva, nell'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali, e nella liquidazione e pagamento dei debiti (art 252 Tuel).

La rilevazione della massa passiva, tramite la redazione di un apposito piano, deve avvenire entro 180 giorni dall'insediamento, raddoppiabile a 360 per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di Provincia per le province.

L'avvio della procedura deve essere noto attraverso apposito avviso dell'OSL, affisso all'albo pretorio e divulgato anche a mezzo stampa, contenente l'invito ai creditori a presentare, entro un termine perentorio di 60 giorni, prorogabile una volta sola, la domanda in carta libera, corredata dalla documentazione attestante la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo e le eventuali cause di prelazione.

Alla sopra richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente si ispira anche la circolare del Ministero dell'Interno n. 21 del 20/09/1993 (*“Problemi applicativi del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68 e del regolamento concernente le*

modalità applicative del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto finanziario, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378”), la quale ha sancito che “Il principio fondamentale introdotto nella normativa sul dissesto dall’articolo 21 del decreto-legge n. 8 del 1993, e’ quello di una netta separazione di competenze tra gli organi istituzionali dell’ente e l’organo speciale della liquidazione” e che “Rientrano nella competenza esclusiva dell’organo straordinario della liquidazione la gestione di tutti i debiti fuori bilancio e di tutti i residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre precedente l’anno dell’ipotesi di bilancio, compresi quelli aventi vincolo di destinazione”.

La creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto da quelli dell’ente locale, risulta essere, quindi, l’asse portante dell’intera disciplina del dissesto- ora contenuta nel titolo VIII, capi II, III, IV del Tuel- nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura (tra queste, si segnala la sottrazione alla gestione dell’OSL dei residui relativi ai fondi a gestione vincolata di cui all’art 255 comma 10 Tuel, su cui sono intervenute sia la deroga per i comuni e le province in stato di dissesto finanziario prevista dall’art 2 bis d.l. 24 giugno 2016 n. 113 -modificato dall’art 36 comma 2 d.l. 24/04/2017, n. 50, convertito con legge 96/2017- sia la delibera della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2017/QMIG).

Compito dell’OSL rimane, infatti quello di *“procedere alla liquidazione e pagamento della massa passiva, nei termini e con le modalità indicate dall’art. 256”* (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 3/SEZAUT/2017/QMIG, cit.), senza che sia normativamente previsto o altrimenti ricavabile dall’apparato ordinamentale, il potere di deliberare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che resta una prerogativa esclusiva dell’Ente. In particolare i debiti di bilancio da inserire nella massa passiva sono tutti quelli risultanti dall’ultimo conto consuntivo, se approvato, ovvero dal verbale di chiusura se il termine per l’approvazione del conto consuntivo non è ancora scaduto. Per i debiti fuori bilancio compete all’organo di liquidazione valutare se si tratta di debiti sorti precedentemente al 31 dicembre dell’anno precedente quello dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e anche se rientrano in una delle cinque tipologie di cui all’art. 194 del Tuel.

Ai sensi dell’art. 254 del Tuel, (Rilevazione della massa passiva) *“1. L’organo straordinario di liquidazione provvede all’accertamento della massa passiva mediante la formazione, entro 180 giorni dall’insediamento, di un piano di rilevazione. Il termine e’ elevato di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province. 2. Ai fini della formazione del piano di rilevazione, l’organo straordinario di liquidazione entro 10 giorni dalla data dell’insediamento, da’ avviso, mediante affissione all’albo pretorio ed anche a mezzo stampa, dell’avvio della procedura di rilevazione delle passività dell’ente locale. Con l’avviso l’organo straordinario di liquidazione invita chiunque ritenga di averne diritto a presentare, entro un termine perentorio di sessanta giorni prorogabile per una sola volta di ulteriori trenta giorni con provvedimento motivato del predetto organo, la domanda in carta libera, corredata da idonea documentazione, atta a dimostrare la sussistenza del debito dell’ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, per l’inserimento nel piano di rilevazione. 3. Nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi; a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all’articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell’anno precedente quello dell’ipotesi di bilancio riequilibrato; b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell’articolo 248, comma 2; c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall’organo straordinario di liquidazione ai sensi del comma 7. 4. L’organo straordinario di liquidazione, ove lo ritenga necessario, richiede all’ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino che la prestazione e’ stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell’ente locale. I responsabili dei servizi attestano altresì che non e’ avvenuto, nemmeno parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il*

debito non è caduto in prescrizione alla data della dichiarazione di dissesto. I responsabili dei servizi provvedono entro sessanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali l'attestazione si intende resa dagli stessi in senso negativo circa la sussistenza del debito. 5. Sull'inserimento nel piano di rilevazione delle domande di cui al comma 2 e delle posizioni debitorie di cui al comma 3 decide l'organo straordinario di liquidazione con provvedimento da notificare agli istanti al momento dell'approvazione del piano di rilevazione, tenendo conto degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione prodotta dal terzo creditore, da altri atti e dall'eventuale attestazione di cui al comma 4. 6. COMMA ABROGATO DAL D.L. 29 MARZO 2004, N. 80, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 28 MAGGIO 2004, N. 140. 7. L'organo straordinario di liquidazione è autorizzato a transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui al comma 3, inserendo il debito risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione. 8. In caso di inosservanza del termine di cui al comma 1, di negligenza o di ritardi non giustificati negli adempimenti di competenza, può essere disposta la sostituzione di tutti o parte dei componenti dell'organo straordinario della liquidazione. In tali casi, il Ministro dell'interno, previo parere della ((Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali)), dal quale si prescinde ove non espresso entro trenta giorni dalla richiesta, e sentiti gli interessati, propone al Presidente della Repubblica l'adozione del provvedimento di sostituzione. Il Ministero dell'interno stabilisce con proprio provvedimento il trattamento economico dei commissari sostituiti". L'art. 254 citato disciplina il complesso procedimento di formazione del piano di rilevazione, finalizzato ad una prima definizione della massa passiva, da cui emerge, in relazione al tema specifico oggetto del parere in esame concernente la tematica dei debiti fuori bilancio, che ai sensi del comma 3, lettera a) dell'articolo citato nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi "i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato" ovvero i debiti inclusi in bilancio e i debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente. In proposito l'art. 5, comma 2 del d.l. 80/2004, conv. in L. 140/2004, ha specificato che, "ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ((di cui al)) decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico".

Si segnala in merito la sentenza del TAR Campania, n. Sez. V Sent., 25-02-2008, n. 896 secondo la quale la nozione di "debiti correlati ad atti e fatti di gestione" ai sensi degli articoli 252, comma 4 e 254, comma 3, del T.U.E.L. "richiede di essere interpretata nella logica pubblicistica speciale che connota l'intera disciplina del dissesto degli enti locali. Ne consegue che ciò che rileva non è tanto la definizione della data di perfezionamento e di certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato, quanto quella dell'assunzione degli impegni di spesa nella programmazione amministrativa e finanziaria dell'ente: occorre, cioè, verificare quando è stata posta in essere la decisione amministrativa (più o meno vincolata) di riconoscere la prestazione, poiché è questa scelta che concreta quegli atti e fatti di gestione cui i debiti sono correlati come naturale e conseguente loro scaturigine".

Da quanto esposto e in risposta al quesito è possibile affermare che per i debiti fuori bilancio maturati successivamente al 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato, il relativo riconoscimento compete agli organi istituzionali dell'Ente nell'ambito della gestione ordinaria; viceversa i debiti fuori bilancio maturati entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato, che abbiano formato oggetto di legittimi provvedimenti da parte dell'Ente ex art. 194 del Tuel, devono essere

inclusi nella massa passiva, in quanto l'avvenuto riconoscimento da parte del Consiglio implica di per sé l'accertamento dell'utilità e del conseguito arricchimento da parte dell'Ente.

L'OSL, nella richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente, pur avendo ampi poteri organizzatori per un rapido assolvimento dei propri compiti di liquidazione della massa passiva pregressa e di garanzia della par condicio creditorum, non risulta dotato di un autonomo potere deliberativo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che resta una prerogativa esclusiva del Consiglio comunale. E' suo onere, peraltro, accertare avvalendosi della collaborazione dei responsabili competenti per materia, la sussistenza delle altre condizioni di cui al comma 4 dell'art. 254, ossia che la prestazione è stata effettivamente resa; che la stessa rientra nell'ambito delle funzioni e dei servizi di competenza dell'ente; che il debito non è stato pagato, anche solo parzialmente; che lo stesso non è prescritto.

La mancata attestazione dei responsabili dei servizi nel termine di 60 giorni dalla richiesta è equiparata dalla norma ad attestazione negativa. Ciò tuttavia non esclude una responsabilità che amministrativo-contabile o financo di tipo penale, dei soggetti inadempienti per gli eventuali danni arrecati al creditore ovvero all'ente, da accertare nelle sedi competenti.

Si segnala infine che l'art. 252 comma 5 del Tuel sancisce a carico dell'OSL uno specifico dovere di denuncia e di segnalazione degli eventuali fatti produttivi di danno erariale accertati nell'espletamento dei compiti istituzionali. Ciò comporta che l'omessa o ritardata denuncia integrerebbe nei confronti dei commissari inadempienti una fattispecie autonoma di danno erariale per omissione ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge 20/1994 e art. 52 Art. 52 (Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione) del d.lgs. n. 174/2016.

Tanto premesso e considerato, la Sezione Regionale di controllo per la Campania

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Campania

rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 9 maggio 2018.

Il relatore
Rossella Bocci

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il 9 maggio 2018

Il Direttore del Servizio di supporto
dott. Mauro Grimaldi