



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Rossana Rummo	Consigliere
Michela Muti	Primo Referendario
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Melissano (LE) con nota prot. 10542 del 4.11.2019, assunta al protocollo della Sezione n. 5107 del 5.11.2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 13.11.2019, convocata con ordinanza n. 80/2019.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia dissesto degli enti locali. In particolare, premesso che:

- il Comune ha dichiarato il dissesto finanziario con deliberazione consiliare n. 44 del 10.12.2016;
- nel 2016 sono pervenute al Comune richieste di risarcimento danni da insidie stradali, rimaste senza riscontro;

- nel 2017 per le stesse pratiche i legali incaricati dai sinistrati hanno trasmesso al Comune inviti alla stipula di negoziazione assistita ex art. 2 e 3 della l. n. 162/2014;
- sempre nel 2017, a seguito dei predetti inviti, il Comune ha nominato alcuni legali per la propria difesa; i contenziosi si sono incardinati nello stesso anno e anche successivamente;

è stato chiesto di sapere se gli importi derivanti dalle sentenze di condanna nei confronti di un ente in dissesto, rese all'esito di giudizi incardinati negli esercizi finanziari successivi a quello della relativa dichiarazione ma relativi ad atti e a fatti di gestione verificatisi in epoca anteriore alla stessa dichiarazione, nonché le somme impegnate per i relativi incarichi legali, siano da imputare al bilancio ordinario dell'Ente (perché giudizi sorti dopo il dissesto) o alla gestione straordinaria dell'Organo straordinario di liquidazione (perché giudizi relativi ad atti e a fatti anteriori alla delibera di dissesto).

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

L'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

In linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010), deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo la richiesta da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente (ex art. 50 TUEL);
- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i)* presuppone l'interpretazione di disposizioni rilevanti sotto il profilo contabile, tali essendo quelle in tema di riparto di competenze nell'ambito della procedura di dissesto finanziario; *ii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* pur traendo spunto da una concreta vicenda gestionale del Comune istante, è suscettibile di essere ricondotto su un piano di generalità e astrattezza; come infatti più volte chiarito anche dalla Sezione delle Autonomie, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescinde dalla fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere dell'ente e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

2. Passando al merito, appare opportuno ripercorrere nelle sue linee essenziali la disciplina della procedura di dissesto finanziario e, segnatamente, analizzare il riparto di competenze tra organi ordinari e straordinari.

3. La disciplina del dissesto finanziario (Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL) è preordinata al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento.

Come osservato da questa Sezione (delib. n. 98/2017/PAR), «*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*».

In particolare, in base al TUEL (e per quanto di interesse in questa sede):

- soggetti della procedura di risanamento sono l'Organo straordinario di liquidazione (OSL), incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento

- pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, e gli organi istituzionali dell'ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245);
- l'OSL ha competenza relativamente a «*fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*» (che il consiglio dell'ente locale presenta per l'approvazione al Ministro dell'Interno entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'OSL: art. 259, comma 1) e provvede a: a) la rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254); b) l'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255; c) la liquidazione e il pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256 (art. 252, comma 4).

Quanto alla formazione della massa passiva:

- l'OSL provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione di un piano di rilevazione (art. 254, comma 1);
- nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi: a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2; c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'OSL in ordine a vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui alle precedenti lett. a) e b) (art. 254, comma 3);
- a seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, e comunque entro 24 mesi dall'insediamento, l'OSL predispone il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti, e lo deposita presso il Ministero dell'Interno in vista dell'approvazione da parte di quest'ultimo (art. 256, comma 6).

4.In merito alla locuzione «*fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*» (art. 252, comma 4, TUEL), la Sezione regionale di controllo per la Campania (delib. n. 132/2018) ha chiarito che essa deve essere «*interpretata (in base ai noti canoni*

ermeneutici generali, di cui all'art. 12 delle preleggi) secondo l'uso comune delle espressioni usate dal legislatore e dunque, nel caso, secondo le ordinarie conoscenze giuridiche della materia alla quale tali elementi normativi appartengono, ossia – nella fattispecie – secondo le comuni conoscenze del diritto privato». Ciò posto, richiamata la distinzione dei fatti giuridici in «atti giuridici» e «fatti giuridici in senso stretto», la Sezione ha affermato che «tipico "fatto giuridico" produttivo di effetti non voluti da chi lo ha posto in essere è il "fatto illecito", da intendere quale "fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto [da] risarcire" (ex art. 2043 c.c.), ovvero anche come inadempimento contrattuale (ex art. 1218 c.c.)».

5. In argomento viene altresì in rilievo l'art. 194 TUEL (richiamato, come sopra visto, dall'art. 254, comma 3, lett. a) TUEL ai fini dell'individuazione delle componenti della massa passiva) che identifica nella delibera consiliare – da adottare, ex art. 193, comma 2, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità – lo strumento mediante il quale gli enti locali procedono al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, tra l'altro, da sentenze esecutive (comma 1, lett. a).

6. Ciò posto, che i debiti (fuori bilancio) come quelli prospettati dal Comune istante – derivanti da sentenze di condanna pronunciate negli esercizi successivi a quello della dichiarazione di dissesto ma scaturenti da fatti di gestione verificatisi in epoca anteriore alla stessa dichiarazione – ricadano nella gestione straordinaria dell'OSL è questione non controversa, stante il chiaro tenore letterale della disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2 del d.l. 29.3.2004, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28.5.2004, n. 140): quest'ultima ha stabilito che, ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4 e 254, comma 3, TUEL, 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», che l'OSL deve effettuare entro 60 giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento (cfr. art. 256, comma 11, TUEL).

Non vi è, infatti, dubbio che una sentenza di condanna al risarcimento dei danni da insidie stradali, intervenuta negli esercizi successivi a quelli della dichiarazione di dissesto dell'ente ma acclarando l'efficienza causale, nella produzione di quei danni, di fatti gestionali verificatisi in epoca anteriore alla stessa dichiarazione, integri quell'accertamento con provvedimento giurisdizionale richiesto dalla disposizione appena richiamata ai fini della competenza dell'OSL.

6.1 La prospettiva in esame è stata di recente sostenuta dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (sentenza 29.10.2018, n. 590), secondo cui *«la dichiarazione di dissesto di un ente locale preclude le azioni esecutive e assoggetta a procedura liquidatoria tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti intervenuti prima della dichiarazione di dissesto, anche se tali obbligazioni siano state liquidate in via definitiva solo successivamente (Cons. giust. sic. 9.7.2018 n. 382; Id., 2.5.2017 n. 203; Id., 3.6.2015 n. 423). La tesi è seguita anche dal Consiglio di Stato (Cons. St., IV, 9.4.2018 n. 2141). Se ne ricava che il divieto di azioni esecutive individuali, e l'estinzione dei giudizi promossi riguarda anche i giudizi di esecuzione di giudicati che si siano formati successivamente alla dichiarazione di dissesto, ma per fatti o atti anteriori alla dichiarazione medesima. Non si può condividere la diversa tesi giurisprudenziale secondo cui i crediti derivanti da provvedimenti giudiziari passati in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria, anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione».*

A sostegno della propria opzione ricostruttiva il giudice amministrativo siciliano ha richiamato, tra l'altro, la sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 21.6.2013, relativa ad analoghe disposizioni per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del d.l. 25.1.2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in l. 26.3.2010, n. 42); in quell'occasione la Consulta ha sostenuto che *«in una procedura concorsuale – tipica di uno stato di dissesto – una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario,*

giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile» (punto 7.1 del Considerato in diritto).

6.2 Piuttosto, trattandosi di debiti fuori bilancio (ex art. 194, comma 1, lett. a), TUEL) che maturano nell'ambito del dissesto, il dubbio interpretativo potrebbe astrattamente vertere sulla competenza al relativo riconoscimento.

Sul punto il Collegio condivide le recenti considerazioni della Sezione di controllo per la Regione siciliana (delib. n. 124/2019/PAR), che ha escluso la possibilità per l'OSL di procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Dopo aver dato atto della possibilità di enucleare dal vigente quadro normativo *«il principio generale che la creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, continui a rappresentare l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto, nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura»*, la Sezione – con argomentazioni riferite al riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'ordinamento giuscontabile (art. 194, comma 1, lett. e), che richiama l'art. 191, commi 1, 2 e 3) ma estensibili, per identità di *ratio*, all'ipotesi delle sentenze esecutive – ha chiarito che:

- *«considerata l'estraneità del debito fuori bilancio non riconosciuto rispetto alla sfera patrimoniale dell'ente, anche in fase di dissesto il momento costitutivo dell'obbligazione di pagamento non possa prescindere dal formale riconoscimento del debito da parte dell'organo consiliare, senza che tale espressione di volontà, non testualmente indicata all'interno dell'art. 254 TUEL, possa essere interpretata quale "deroga istruttoria" (secondo la terminologia utilizzata dal Comune richiedente il parere), trattandosi piuttosto dell'esercizio di un potere discrezionale ricavabile dalla logica del sistema»;*
- *il riconoscimento del debito fuori bilancio involge infatti «un apprezzamento discrezionale estraneo alle funzioni dell'organo straordinario», come chiarito dal giudice amministrativo secondo cui «l'organo straordinario di liquidazione non effettua valutazioni caratterizzate da discrezionalità amministrativa, ma compie accertamenti o, tutt'al più, valutazioni di ordine tecnico» (TAR Puglia – Lecce, Sez.*

III, sentenza n. 1477/2011, confermata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5170/2012);

- pertanto, il coinvolgimento del Consiglio comunale nella fase di ammissione alla massa passiva dei debiti fuori bilancio, lungi dall'integrare un inutile incombente istruttorio, è *«elemento costitutivo della fattispecie normativa tipizzata dall'art. 194 TUEL che individua in un determinato atto di volontà promanante dall'organo istituzionale la genesi della responsabilità patrimoniale dell'ente per le obbligazioni maturate al di fuori del sistema autorizzatorio di bilancio»*.

La delibera siciliana ha inoltre richiamato, condividendole, le conclusioni della Sezione regionale di controllo per la Campania (delib. n. 132/2018), che ha individuato alcuni *«limiti di ordine generale»* per la formazione della massa passiva; segnatamente:

- un primo limite di ordine cronologico, dato dalla circostanza che il debito da inserire nella massa passiva deve promanare da un atto o fatto di gestione verificatosi entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, ma deve essere accertato entro la data di presentazione del rendiconto della gestione;
- un secondo limite inerente alle caratteristiche che in concreto deve avere il debito per essere inserito nella massa passiva, desumibile dalle disposizioni che regolano l'attività dell'OSL e individuato dalla Sezione delle Autonomie (delib. n. 3/SEZAUT/2017/QMIG), secondo cui *«Rientrano, quindi, nel dissesto tutte le conseguenze derivanti dalle operazioni di gestione antecedenti al medesimo e che hanno concorso a determinarlo, sempre che il debito abbia i requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità»*;
- un terzo limite, infine, attinente ai debiti fuori bilancio, e segnatamente a quelli che nascono da sentenza esecutiva, e concernente *«la necessità che il debito stesso sia riconosciuto dall'ENTE e non dall'OSL»*. In relazione a tale ultimo profilo la Sezione campana ha richiamato e confermato quanto dalla stessa affermato con deliberazione n. 66/2018, secondo cui:
 - *«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»;

- «L'OSL, nella 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».

Conclusivamente, il Collegio reputa che le fattispecie prospettate dal Comune istante, pur ricadendo nella gestione straordinaria dell'OSL, postulino il preventivo riconoscimento dell'Ente ai sensi dell'art. 194 TUEL.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 13.11.2019.

Il Magistrato relatore
F.to Giovanni Natali

Il Presidente
F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 14 novembre 2019

Il Direttore della segreteria
F.to Salvatore Sabato