



Deliberazione n. 101/2019/PAR
Comune di Monte Porzio Catone (RM)

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 24 luglio 2019

composta dai magistrati

| | |
|--------------------|-----------------------|
| Roberto BENEDETTI | Presidente; |
| Maria Luisa ROMANO | Consigliere; |
| Carmela MIRABELLA | Consigliere relatore; |
| Angela PRIA | Consigliere; |
| Elena PAPA | Primo Referendario. |

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s.m.i.;

VISTA la richiesta di parere effettuata, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, dal Commissario straordinario del Comune di Monte Porzio Catone (Roma) ed inviata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota acquisita al prot. n. 3128 in data 22 maggio 2019;

VISTA l'ordinanza n. 22/2019, con la quale il Presidente ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella.

PREMESSO

Il Commissario straordinario del Comune di Monte Porzio Catone, con nota in data 2 maggio 2019, ha trasmesso per conoscenza a questa Sezione una richiesta di parere diretta al CAL e avente ad oggetto due quesiti:

1. *in un ente in dissesto finanziario, la ricostituzione dei fondi a gestione vincolata al 31 dicembre dell'anno precedente l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato è di competenza della gestione ordinaria dell'Ente o rientra, in quanto squilibrio di gestione, nella massa passiva dell'Organo straordinario di liquidazione?*
2. *alla luce del principio di contabilità di cui al D. Lgs n. 118/2011, ove l'Ente in dissesto abbia reimputato nell'ipotesi di bilancio secondo esigibilità residui passivi provenienti dalla gestione vincolata sorti ante 31.12.2017, tali spese dovranno essere finanziate con entrate proprie o, se e quando disponibili, con fondi trasferiti dall'O.S.L.?*

Il CAL, con nota in data 22 maggio 2019, ha trasmesso a questa Sezione la predetta richiesta di parere con le considerazioni evidenziate dal proprio Ufficio di Presidenza nella seduta del 15 maggio 2019, come di seguito riportate.

“In relazione al primo quesito, che verte sulla competenza della gestione dei residui relativi ai fondi a gestione vincolata a seguito di dissesto finanziario, si è pronunciato sia il legislatore con D.L. 24 aprile 2017 n. 50 e sia la Corte dei Conti – Sezione Autonomie Locali con delibera n. 3/2017, riconoscendo all'Organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi di gestione vincolata seppure temporalmente limitata in quanto riferita a fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

In merito al secondo quesito che concerne le spese provenienti dalla gestione vincolata, se debbano essere finanziate con entrate proprie dell'ente oppure con fondi trasferiti dall'organo straordinario di liquidazione, si evidenziano dubbi ermeneutici e difficoltà.”

Nell'ambito della richiesta di parere si premette che il Consiglio comunale di Monte Porzio Catone, nella seduta del 6 aprile 2018, ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del D. Lgs n. 267/2000 a seguito del quale, con decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2018, è stata nominata la Commissione straordinaria di

liquidazione la quale, formalmente insediatasi il 14 settembre 2018, ha competenza relativamente ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31/12/2017. Si precisa, inoltre, che alla data del 31 dicembre 2017, l'Ente non aveva ricostituito i fondi a gestione vincolata utilizzati in termini di cassa.

CONSIDERATO

L'esercizio della funzione consultiva, intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Commissario straordinario del Comune di Monte Porzio Catone, legittimato a rappresentare l'Ente verso l'esterno.

Dal punto di vista dell'ammissibilità oggettiva, l'assegnazione alle Sezioni regionali della Corte dei conti della competenza a rilasciare pareri soltanto in materia di contabilità pubblica esclude che le stesse siano titolari di una funzione consultiva a carattere generale e presuppone che le richieste delle Amministrazioni siano formulate in modo tale da poterne verificare l'attinenza a detta materia.

Al riguardo il Collegio rammenta che, per orientamento consolidato, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5 del 17 febbraio 2006 e, successivamente, nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10 oltre che nelle delibere già adottate da questa Sezione alle quali, per brevità, si rinvia.

Tale connotazione della funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di intervento delle Sezioni regionali nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione che la svolge.

Nel caso di specie la richiesta è da ritenere ammissibile in quanto di carattere generale, attenendo agli effetti di una norma di recente inserimento nella disciplina del dissesto, e inerente a materia di contabilità pubblica, in quanto relativa alla gestione di una particolare categoria di entrate e spese e ai conseguenti effetti sul bilancio dell'Ente.

La procedura del dissesto finanziario, attualmente disciplinata dalle norme del titolo VIII, capo II del TUEL, è preordinata al risanamento della situazione economico-finanziaria degli enti locali mediante la previsione di una serie di limiti e condizioni all'amministrazione dell'Ente e l'affidamento della gestione del debito pregresso all'Organo straordinario di liquidazione.

L'art. 252, comma 4, del TUEL dispone che 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 e provvede alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento e alla liquidazione e pagamento della massa passiva. Per la rilevazione della massa passiva è prevista, dall'art. 254, una procedura articolata.

Il successivo art. 255 disciplina la procedura per l'acquisizione la gestione dei mezzi finanziari per il risanamento, nell'ambito della quale provvede all'accertamento della massa attiva, costituita, tra l'altro, dai residui attivi da riscuotere.

Il riferimento normativo al criterio temporale per la definizione della competenza dell'OSL è stato parzialmente derogato per i fondi a gestione vincolata con disposizioni che si sono succedute nel tempo con scarsa chiarezza applicativa.

Il DPR 24 agosto 1993, n. 378 (*Regolamento recante norme sul risanamento degli enti locali dissestati*), nella versione originaria, considerava la gestione vincolata come una delle cinque parti di cui si componeva il piano di estinzione dei debiti di cui all'art. 6 (massa attiva, massa passiva, oneri di liquidazione, gestione vincolata e elenco dei debiti esclusi). Residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata rientravano nella gestione rimessa alla competenza dell'OSL, pur essendo esclusi, rispettivamente, dalla massa attiva e passiva. Al riguardo il comma 6 dell'art. 6, disponeva che *“La gestione vincolata è costituita dai crediti per residui attivi destinati, a norma di legge, a corrispondenti residui passivi. I primi ed i secondi sono esclusi, rispettivamente, dalla massa attiva e passiva. I residui passivi sono finanziabili esclusivamente con i residui attivi e non partecipano al riparto della liquidazione.”*

La prima parte del primo periodo del comma 7 del medesimo decreto disponeva che *“Il piano di estinzione si conclude con la proposta di riparto della massa attiva tra i creditori, detratti gli oneri di liquidazione di cui al precedente comma 4 ed i debiti finanziati con entrate vincolate a norma di legge”*.

Il sopra richiamato comma 6 dell’art. 6 è stato oggetto di abrogazione ad opera dell’art. 120 del D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, nel testo modificato dall’art. 44, D.Lgs. 11 giugno 1996, n. 336; il medesimo articolo 44, al comma 8 quater, lettera c, ha aggiunto all’art. 5 del DPR 378/1993 il comma 1 bis, ai sensi del quale: *“Non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata ed ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese”*. L’art. 255, comma 10, del TUEL ha confermato detta disposizione prevedendo che *“Non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222 e dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese, nonché l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222 e dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'art. 206”*.

Da ultimo l’art. 36, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, ha disposto che *“L'articolo 1, comma 457, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 è sostituito dal seguente:*

“457. L'articolo 2-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, è sostituito dal seguente:

“Art. 2-bis. - (Norme relative alla disciplina del dissesto degli enti locali). - 1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i comuni e per le province in stato di dissesto finanziario l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione.

2. L'amministrazione dei residui attivi e passivi di cui al comma 1 è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione. Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori.”

Il quadro normativo esposto deve essere completato con le disposizioni relative alle entrate vincolate.

La possibilità di finalizzare determinate entrate a spese predefinite costituisce deroga, normativamente disposta, al principio dell'unità del bilancio, il quale, nell'accezione di cui all'art. 162 del TUEL comporta che *“il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese, salvo le eccezioni di legge”* e che *“la gestione finanziaria è unica come il relativo bilancio di previsione: sono vietate le gestioni di entrate e spese che non siano iscritte in bilancio”*. Nella nuova formulazione dei principi generali di cui all'allegato 1 al d. lgs. n. 118/2011, il principio impone che *“La singola amministrazione pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria, pertanto, deve essere unico e unitario sia il suo bilancio di previsione, sia il suo rendiconto e bilancio di esercizio. È il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione. Le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate”*.

In ordine, poi, ai vincoli apposti a determinate entrate, risulta utile, anzitutto, richiamare le linee guida approvate, con deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR, dalla Sezione delle Autonomie, in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate alla luce della disciplina dettata dal D. Lgs 23 giugno 2011, n. 118. Per quanto concerne la disamina in corso viene in considerazione, in particolare, la distinzione tra entrate vincolate a specifica destinazione, individuate dall'art. 180, comma 3, lettera d), entrate vincolate ai sensi dell'art. 187, comma 3 ter, lettera d) ed entrate con vincolo di destinazione generica. Per la prima categoria di entrate la Sezione autonomie ha deliberato che *“In sostanza la specifica destinazione delle risorse costituisce una sorta di “condizione” che è apposta all'utilizzo delle stesse in funzione di garanzia del raggiungimento della finalità pubblica programmata, con finanziamento della spesa da parte di un soggetto terzo, o con modalità governate dalle rigide regole dell'indebitamento.”* L'irreversibilità della destinazione comporta la sottrazione della disponibilità delle risorse e, nelle situazioni di fisiologico funzionamento, assicura

l'equilibrio della relativa gestione: la spesa, infatti, è impegnata a fronte dell'accertamento dell'entrata e anche l'eventuale disallineamento temporale tra riscossione e pagamento non determina squilibri, dovendo la conseguente cassa risultare vincolata alla specifica finalità.

Tuttavia, l'ordinamento consente di far ricorso alla cassa così vincolata per momentanea carenza di liquidità, seppure entro i limiti e le procedure previste dall'art. 195 del TUEL e con espressa esclusione degli enti in stato di dissesto finanziario fino all'emanazione del decreto ministeriale di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.

Come precisato anche dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione sopra richiamata, la ragione per cui somme vincolate in termini di competenza sono disponibili in termini di cassa risponde sia ad esigenze sostanziali di ordine pubblicistico, riconducibili all'economicità della gestione (considerata la possibilità di evitare gli oneri da anticipazioni di tesoreria), sia al criterio universalmente valido della naturale fungibilità dello strumento monetario.

Tuttavia il vincolo impresso alla risorsa non viene così rescisso, ma deve essere prontamente ricostituito, in quanto *“Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti (art. 195, comma 3).*

Funzionale al descritto regime normativo e soprattutto alla necessità di conciliare gli effetti dei vincoli di cassa con le ineludibili esigenze di salvaguardare la sana gestione finanziaria è l'obbligo di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d), del TUEL (d. lgs. 118/2011, allegato 4/2, punto 10.2 e art. 195, comma 1, ultimo periodo del TUEL)

Il primo quesito posto dal Comune concerne proprio l'ipotesi di utilizzazione, al 31 dicembre dell'anno precedente l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, delle risorse vincolate per il pagamento di spese diverse da quelle alle quali erano destinate, non prontamente ricostituite.

Invero l'assegnazione all'OSL della competenza alla gestione dei fondi vincolati non determina particolari problemi nei casi di regolare amministrazione, sia nell'ipotesi in cui

vengano allo stesso trasferiti i relativi residui, sia attivi che passivi, sia nel caso in cui, essendo state riscosse le risorse ma non ancora pagate le corrispondenti spese, vengano trasferiti soltanto i residui passivi ma la cassa presenti capienza sufficiente a garantire i vincoli.

Il caso sottoposto all'esame della Sezione riguarda, invece, l'ipotesi nella quale i residui attivi sono stati riscossi ma i vincoli non sono stati ricostituiti al 31/12/2017. L'Amministrazione, al riguardo, ritiene che la mancata ricostituzione dei fondi vincolati possa essere attratta nella fattispecie di debito derivante da "fatto di gestione" e che, quindi, lo squilibrio dei fondi a gestione vincolata possa rientrare nella massa passiva dell'OSL; a sostegno della propria tesi riporta quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lettera a), il quale, senza distinguere tra residui passivi pagati in conto cassa vincolata ed in conto cassa libera, dispone che *"Fanno parte della massa attiva: a) il fondo di cassa risultante al 31 dicembre dell'esercizio precedente alla deliberazione del dissesto, rettificato sulla base delle riscossioni dei residui attivi e, fino alla concorrenza della cassa, dei pagamenti di residui passivi, effettuati prima della deliberazione di dissesto"*.

La stessa Amministrazione, inoltre, richiama quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 21/1993 (punto 3 del paragrafo 7) in ordine ai movimenti di compensazione per la determinazione del fondo cassa utilizzati nel periodo, intercorrente tra il 1993 e il 1996, nel quale i fondi a gestione vincolata rientravano nella competenza dell'OSL: *"l'organo della liquidazione non deve, nella fase iniziale, rimborsare all'ente le somme eventualmente pagate in conto residui passivi prima dell'insediamento, fatto salvo il caso che l'ente presenti una situazione di cassa tale da non poter corrispondere all'organo straordinario della liquidazione la cassa spettantegli. In tal caso l'organo straordinario effettuerà una compensazione delle somme già pagate dall'ente in conto residui passivi sino alla concorrenza della cassa da acquisire (fondo cassa al 31 dicembre con l'aggiunta delle riscossioni in conto residui attivi). La compensazione deve essere limitata, come specificato dal comma 2, lettera a), dell'articolo 6 del D.P.R. attuativo ai soli residui passivi pagati prima della deliberazione che dichiara il dissesto ...omissis"* e prosegue *"I residui passivi pagati dall'ente per i quali non è stata effettuata la compensazione con il fondo di cassa sono*

disciplinati come segue: quelli pagati anteriormente alla data della delibera che dichiara il dissesto o alla data del 21 marzo 1992, per i dissesti dichiarati prima di tale data, sono inseriti nella massa passiva come credito del comune".

Secondo l'Amministrazione il calcolo del fondo di cassa, secondo le modalità stabilite nelle citate disposizioni, fa emergere un saldo negativo dovuto ai residui passivi pagati dall'Ente prima della dichiarazione del dissesto per i quali non può avvenire la compensazione nei limiti del fondo di cassa al 31/12/2017; pertanto, così come disciplinato dal citato comma 2, lettera a) dell'art. 6 del D.P.R. n. 378/1993 - essendo un saldo negativo - rappresenta, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 21/1993, un credito del Comune nei confronti dell'Organo straordinario di liquidazione.

A giudizio del richiedente oggi, così come nel periodo intercorrente tra il 1993 e l'11 giugno 1996, i fondi a gestione vincolata rientrano nella competenza dell'O.S.L. e pertanto, ora come allora, il metodo per la determinazione del fondo di cassa con i movimenti di compensazione sembra essere rimasto inalterato.

Nel caso di specie, tuttavia, il metodo della compensazione nella quantificazione della cassa da passare all'OSL, deve tenere in giusta considerazione anche la riscossione di residui attivi; nell'ipotesi di utilizzazione di risorse vincolate per il pagamento di residui passivi diversi rispetto a quelli al cui pagamento erano destinate, la cassa da trasferire, da positiva per l'importo dell'incasso dei residui attivi vincolati, conteggiando i residui passivi pagati per il medesimo importo, diventa pari a 0, senza insorgenza di rapporti di debito/credito fra gestione ordinaria del Comune e OSL.

L'Amministrazione, inoltre, ritiene che possa essere superato l'orientamento della Sezione regionale di controllo della Corte conti per la Sardegna (deliberazione n. 6/2004) secondo la quale *"l'imputabilità degli squilibri alla massa passiva, se non può rientrare globalmente in massa passiva di liquidazione come tipologia "gestioni vincolate" (stante l'esclusione introdotta con l'art. 255/10° TUEL 267/2000) vi può comunque essere fatto rientrare sotto forma di "debito fuori bilancio" (di cui all'art. 194 di tale TUEL). L'esclusione dalla massa passiva dello squilibrio della gestione vincolata, costituito dalla differenza, in termini di cassa,*

tra residui attivi e fondo di cassa delle partite con vincolo di destinazione e residui passivi della stessa specie, sostenuta dalla stessa Sezione, infatti, trae origine esclusivamente dal dettato normativo che, all'epoca, attribuiva alla gestione ordinaria dell'Ente la competenza in ordine ai fondi vincolati.

Il Collegio ritiene, in ogni caso, che l'attuale efficacia dispositiva delle disposizioni regolamentari e, ancor più, delle indicazioni ministeriali risalenti nel tempo debba essere valutata alla luce delle norme intervenute le quali hanno apportato, sia direttamente che indirettamente, rilevanti modifiche al quadro ordinamentale della procedura del dissesto e della gestione dei fondi vincolati, come sopra sinteticamente riportate.

In via preliminare non si può fare a meno di rilevare come la norma inserita dall'art. 36 del D. L. n. 50/2017 definisca espressamente quale deroga alla disposizione dell'art. 255, comma 10 quella che, in realtà, si appalesa quale vera e propria abrogazione sostanziale della stessa disposizione, peraltro rimasta formalmente in vigore.

La norma, inoltre, si presenta lacunosa in quanto all'affermazione della competenza dell'OSL non accompagna la previsione degli strumenti operativi necessari per la gestione dei fondi vincolati.

Di difficile interpretazione, risulta, inoltre, l'individuazione della *ratio* della nuova disposizione.

Invero la deroga prevista riguarda soltanto il comma 10 dell'art. 255 del TUEL, relativo all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento e non la massa passiva, la cui rilevazione è autonomamente disciplinata.

Mentre, ai sensi delle predette norme, l'OSL provvede *all'accertamento della massa passiva e attiva*, la disposizione in esame assegna allo stesso *l'amministrazione* dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, senza fornire elementi, come prima già rilevato, sui contenuti di detta amministrazione, se non nella parte in cui precisa che la stessa è *gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione* e lascia *ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori.*

L'espressa previsione della separazione della gestione dei fondi vincolati rispetto alla gestione degli altri residui della gestione straordinaria, unito al fatto che alcuna modifica è stata apportata alla disciplina della massa passiva e attiva, induce a ritenere che i fondi in argomento non rientrano nelle predette masse, come peraltro era già previsto dal regolamento del 1993, nell'originaria versione.

La suddetta interpretazione consente, inoltre, di mantenere operatività a quanto previsto dal comma 7 dell'art. 6 del medesimo regolamento, ai sensi del quale dalla proposta di riparto della massa attiva tra i creditori vanno detratti i debiti finanziati con entrate vincolate a norma di legge; diversamente la norma, rimasta in vigore, mal si concilierebbe con l'assegnazione della gestione dei fondi vincolati all'OSL

Stante la sostanziale neutralità delle poste in argomento, fisiologicamente in equilibrio, una giustificazione dell'assegnazione della gestione delle risorse vincolate all'OSL potrebbe rinvenirsi nella possibilità, espressamente prevista, di pervenire ad accordi con i creditori al fine di abbattere l'importo dei relativi debiti attraverso transazioni. Tuttavia la natura delle poste in argomento rende di difficile realizzazione il conseguente risparmio per l'Amministrazione, quanto meno nel caso di contributi finalizzati (da altro Ente pubblico, quale Regione, o da Unione europea), i quali vanno restituiti per la parte non utilizzata.

Altra giustificazione potrebbe rinvenirsi nella possibilità di utilizzare per cassa le risorse vincolate al fine di effettuare i pagamenti di spese diverse da quelle cui sono destinate, nei limiti di cui al comma 1 dell'art. 195 TUEL e con l'obbligo di ricostituzione disposto dal comma 3 dello stesso articolo. Bisogna anche rammentare che i crediti relativi a gestioni vincolate vengono assoggettati alle conseguenze del dissesto di cui all'art. 248 del TUEL, tra le quali quella di non poter intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Gli elementi sintomatici della ratio della norma, come individuati, non aiutano tuttavia a risolvere il problema della ricostituzione delle risorse vincolate utilizzate

dall'Amministrazione comunale antecedentemente al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Il Collegio precisa che il parere reso prescinde dalla valutazione in termini di legittimità della destinazione delle entrate a spese diverse alle quali erano destinate e della mancata ricostituzione della cassa da parte dell'Ente nonché dall'accertamento di eventuali conseguenti responsabilità.

In presenza di una situazione di conclamata sofferenza dell'Ente, che non ha consentito la ricostituzione della cassa, con effetti che la nuova contabilità armonizzata espressamente estende anche alla competenza attraverso conseguenti vincoli sul risultato di amministrazione, residuano due possibilità: rimettere all'OSL il compito di rintracciare le risorse da utilizzare per la ricostituzione del vincolo nell'ambito di quelle di cui ha disponibilità o ritenere che la copertura dei residui passivi in argomento ricada sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Antecedentemente alla modifica dell'art. 255 del TUEL, rientrando le risorse vincolate nella ordinaria gestione dell'Ente, si sarebbe verificata la seconda delle ipotesi prospettate.

L'assegnazione alla competenza dell'OSL dell'amministrazione delle risorse vincolate induce a ritenere che la volontà di legislatore sia diversa e che, di conseguenza, debba rimanere a carico dello stesso il pagamento delle spese correlate. Peraltro l'utilizzazione delle risorse vincolate per il pagamento di spese diverse, le quali, se non soddisfatte, avrebbero costituito residuo da inserire nell'ambito della massa passiva, ha comportato un contenimento di quest'ultima di pari importo.

Invero, creare a carico della gestione ordinaria del Comune un obbligo di ricostituzione, in presenza di uno stato di conclamato dissesto e cassa insufficiente, determinerebbe oneri a carico del bilancio stabilmente riequilibrato provenienti dalla gestione pregressa normativamente assegnata, anche per la competenza vincolata, all'OSL.

Indubbiamente la ricostituzione del vincolo e il pagamento dei correlati residui passivi incide sul piano di estinzione dei debiti, pur rimanendone al di fuori: ciò in ragione del fatto che il vincolo di destinazione opera, nei confronti dei creditori, quale garanzia di

maggior certezza della disponibilità delle risorse. La relativa opponibilità agli creditori di tali vincoli involge considerazioni attinenti alla conoscibilità dello stesso ed esula dalla presenta trattazione, riguardando altri plessi giurisdizionali.

Tutto ciò, a giudizio del Collegio, deve avvenire prescindendo da rapporti di credito/debito tra gestione ordinaria e OSL, così come invece ritenuto possibile dall'Amministrazione, in quanto i poteri esercitati da quest'ultimo, compresi quelli relativi all'amministrazione dei fondi vincolati, appaiono propri dell'Ente locale. A seguito della riorganizzazione dei livelli di governo con la riforma del titolo V della Costituzione, infatti, l'OSL ha assunto una posizione di indipendenza dall'Amministrazione statale, quale organo dello Stato-comunità e di strumento di realizzazione di interessi pubblici a salvaguardia dell'autonomia delle Ente locale. In questa direzione inducono anche specifici interventi normativi, quale l'abrogazione della norma (art. 254, comma 6 del TUEL) che assegnava al Ministero dell'Interno la decisione sui ricorsi avverso le determinazioni dell'OSL.

Di conseguenza, le due gestioni, per quanto separate in ragione della finalità di consentire il risanamento dell'Ente nel rispetto delle ragioni creditorie, sono riconducibili sempre allo stesso.

Ciò appare particolarmente importante anche in considerazione della complessità dei rapporti giuridici dai quali derivano i fondi a gestione vincolata, i quali spesso non esauriscono i propri effetti nell'arco temporale della gestione straordinaria, essendo piuttosto suscettibili di proiezioni sui bilanci degli esercizi successivi e di sviluppi di competenza degli organi ordinari dell'ente.

La possibilità che le poste in questione riverberino su esercizi futuri gli effetti della relativa gestione attiene, in particolare, al secondo quesito posto dal Comune, relativamente alla gestione, ordinaria o straordinaria, che deve assicurare il finanziamento di residui passivi provenienti da gestioni vincolate sorti antecedentemente al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e reimputati secondo esigibilità allo stesso bilancio.

Al riguardo l'Amministrazione ha sostenuto che la nozione di debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato adoperata dal legislatore deve essere letta in accordo con la logica del sistema e con le ragioni giustificatrici della speciale previsione derogatoria.

Riporta al riguardo un orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato con la decisione della Sez. V n. 683/2006 cui ha fatto seguito un consolidato orientamento del T.A.R. Campania sino alle recenti sentenze della Sezione VII n. 05295/2015, n. 02618/2016 e n. 3447/2016) secondo il quale: *"scopo della norma è indubbiamente quello di isolare i costi economici della gestione dissestata all'interno della speciale procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente e di evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare senza limiti i loro effetti negativi sui bilanci successivi. La legge, dunque, segue un approccio sostanzialistico che guarda più all'atto o fatto di gestione (la scelta amministrativa di affrontare un'opera pubblica, ad es.), piuttosto che al dato formale della qualificazione dei conseguenti debiti in termini civilistici di perfezione, esigibilità, certezza, liquidità etc. La nozione di "debiti correlati ad atti e fatti di gestione" - che non a caso fa uso di termini piuttosto tecnici non correlati ai comuni istituti delle obbligazioni civili disciplinati dal codice civile - richiede dunque di essere interpretata nella logica pubblicistica speciale che connota l'intera disciplina del dissesto degli enti locali".*

Tale interpretazione, sempre secondo l'Amministrazione, è stata rivisitata dal Consiglio di Stato Sez. V che, con le sentenze un. 2263/2015 e 4183/2016, ha avuto modo di precisare che, sebbene nel radicare l'ambito di competenza dell'organo straordinario di liquidazione, la norma abbia inteso far rientrare nel dissesto tutte le conseguenze derivanti dalle operazioni di gestione che lo hanno determinato, *"tuttavia, per quanto ampio, l'ambito indicato dal legislatore non può considerarsi esteso fino ad includere nella massa passiva debiti ancora in via di accertamento e pertanto privi dei requisiti della certezza, della liquidità ed esigibilità".*

Il Collegio ritiene che l'imputazione ad esercizi futuri di spese secondo il criterio dell'esigibilità, imposta dai nuovi principi contabili, non consente di far ricadere l'onere del relativo finanziamento sull'OSL, la cui attività, caratterizzata da finalità di

risanamento dell'Ente, è costituita dalla rilevazione ed estinzione delle passività pregresse, a carico delle risorse rese disponibili, e non può estendersi alla costituzione del fondo pluriennale vincolato.

Il principio di unità sopra richiamato, che porta a ritenere eccezionali le gestioni separate ed a contenerne l'operatività entro rigorosi limiti, induce a definire la massa passiva posta a carico della gestione straordinaria secondo i nuovi principi contabili e ad escludere, anche in questo caso, la creazione di rapporti di debito-credito fra gestioni dello stesso Ente.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere di questa Sezione.

DISPONE

La trasmissione di copia della presente deliberazione all'Amministrazione comunale di Monte Porzio Catone che ne ha fatto richiesta e, per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 24 luglio 2019

Il Magistrato Relatore

f.to Carmela Mirabella

Il Presidente

f.to Roberto Benedetti

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo