

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 19 marzo 2020 composta dai seguenti magistrati:

Luciana SAVAGNONE	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Adriana PARLATO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Ignazio TOZZO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario – relatore

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere prot. 2743 del 28 febbraio 2020 avanzata del Sindaco del Comune di Sommatino (CL), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, ed acquisita in pari data con prot. C.d.c. 2406 del 28.02.2020;

vista l'ordinanza n. 40/2020/CONTR con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 19 marzo 2020 in videoconferenza tramite le applicazioni informatiche in dotazione;

udito il relatore, Antonio Tea,

ha emesso la seguente

#### DELIBERAZIONE

Il Comune di Sommatino ha richiesto un parere in merito all'esatta interpretazione delle norme che, nell'ambito dell'acquisizione e della gestione dei mezzi finanziari per il risanamento dell'ente dissestato (c.d. massa attiva), definiscono l'individuazione del fondo cassa da trasferire all'organo straordinario di liquidazione.

Più in particolare, dopo aver premesso di aver dichiarato il dissesto finanziario con deliberazione consiliare n. 5 del 25/01/2018, il Comune ha chiesto di conoscere <<1. Se, tra i residui passivi pagati prima della dichiarazione di dissesto da computare nel saldo iniziale di cassa di competenza dell'organo straordinario di liquidazione, debbano essere compresi i mandati effettuati a tale data, a titolo di rimborso dell'anticipazione di tesoreria.

*2. In caso affermativo, se sia possibile ritenere il comune creditore nei confronti della gestione liquidatoria per il diritto al rimborso della quota negativa del saldo iniziale di cassa della OSL e se tale diritto di credito possa costituire accertamento di entrata nel bilancio di previsione del primo esercizio dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato>>.*

In via preliminare, la Sezione ritiene che la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo (essendo sottoscritta dal Sindaco - legale rappresentante dell'Ente) che sotto quello oggettivo (ponendo questioni concernenti l'interpretazione di norme inerenti alle modalità di determinazione della massa attiva e, quindi, manifestamente connesse alla materia della contabilità pubblica).

La questione è posta, inoltre, in termini generali e astratti, onde non determina criticità rispetto al consolidato principio per cui non è consentito alla Corte dei Conti, in ragione della sua posizione di terzietà e di indipendenza quale organo magistratuale, effettuare valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'Ente.

L'esame e l'analisi svolta nel presente parere è, pertanto, limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Ciò posto, nel merito, si osserva quanto segue.

Il quesito concerne, nello specifico, la tematica dei rapporti contabili che si instaurano, nel contesto della procedura di dissesto, tra ente ed organo straordinario di liquidazione (d'ora innanzi anche OSL).

Al riguardo va osservato che, nonostante le limitate deroghe introdotte in via legislativa nel corso del tempo, scopo della procedura di dissesto permane, tuttora, quello di creare masse e gestioni separate finalizzate, l'una, alla tacitazione delle pendenze pregresse e, l'altra, allo stabile riequilibrio del bilancio: <<La creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto da quelli dell'ente locale, continua a rappresentare, 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, avendo a disposizione un tempo massimo di 24 mesi dall'insediamento" (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 3/SEZAUT/2017/QMIG, cit.)>> (Sezione regionale di controllo per la Puglia delib. n. 98/2017/PAR. Sul punto vedasi, per analoghe considerazioni, Sezione di controllo per la Regione siciliana delib. n. 124/2019/PAR).*

Di recente, con l'articolo 1, comma 878, lett. b) della legge n. 205/2017, al dichiarato fine di <<... assicurare la copertura e la continuità del servizio di tesoreria su tutto il territorio nazionale, tenuto conto dell'essenzialità del medesimo per il funzionamento degli enti locali, nonché di garantirne la sostenibilità economico-finanziaria, anche per finalità di tutela e di coordinamento della finanza pubblica>> è stata inclusa, tra le fattispecie sottratte alla competenze dell'OSL di cui all'art. 255, comma 10, del TUEL, anche l'amministrazione "delle anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222".

Come evidenziato, sin da subito, da più parti, *ratio* della norma è quella di incrementare la tutela degli istituti deputati a fornire i servizi di tesoreria escludendoli dal perimetro della procedura concorsuale e rimettendo all'Ente la gestione delle relative spettanze.

In tal senso, secondo la nota di lettura della legge di bilancio 2018 ANCI - IFEL, <<Con la lettera b), si sottrae alla disponibilità dell'Organo straordinario di liquidazione, nel caso di enti in dissesto, la gestione delle anticipazioni di tesoreria non ancora rimborsate. La norma introduce una importante tutela nei confronti del soggetto concedente l'anticipazione, anche alla luce del fatto che questi, ai sensi dell'art. 222 del TUEL, è obbligato ad erogare liquidità su richiesta dell'ente. La norma può svolgere una duplice funzione di incentivo ad entrare nella gestione del servizio e di contenimento dei costi. Il rischio di perdere la liquidità

*concessa nel caso di dichiarazione dello stato di dissesto da parte dell'ente beneficiario viene infatti "caricato" sull'intero comparto anche se di fatto è limitato ad un numero estremamente circoscritto di enti.>>.*

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare, in merito, che la disposizione di cui all'art. 255, comma 10, del TUEL <<contiene una deroga alla procedura di liquidazione concorsuale di cui agli artt. 248 e seg. del T.U.E.L., poiché questa va eseguita dall'Organo straordinario di liquidazione soltanto per i fatti e gli atti di gestione che rientrano nella sua competenza e la norma esclude dalla competenza dell'O.S.L. le fattispecie ivi elencate>> (Cfr. CdS n. 1757/2020).

La Corte dei Conti, a sua volta, ha confermato che si tratta di <<un intervento riduttivo delle competenze dell'OSL, finalizzato a tutelare i soggetti (in primo luogo banche) che prestano il servizio di tesoreria>> (Sezione regionale di controllo per la Puglia del. n. n.96/2019/PAR) e che <<A seguito delle modifiche intervenute, i residui considerati dalla deroga riguardano solo quelli "relativi ai fondi a gestione vincolata". Tutti gli altri residui, considerati nel comma 10 dell'art. 255 TUEL, pertanto, restano soggetti all'amministrazione dell'Ente>> (Sezione regionale di controllo per la Campania del. n. 99/2019/PAR).

Quanto al profilo temporale, è stato chiarito che la novella in commento trova applicazione nei confronti delle procedure di dissesto dichiarate a decorrere dal 01 gennaio 2018, di talché anche il caso del Comune richiedente il parere, la cui deliberazione di dissesto risale proprio al gennaio 2018, ricade nel suo raggio di operatività (si veda, in merito, la citata deliberazione n. 96/2019/PAR della Sezione Regionale di controllo per la Puglia, secondo la quale <<poiché, per effetto della modifica apportata all'art. 255, comma 10 TUEL dalla l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), dall'1.1.2018 l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria esula dalle competenze dell'OSL, ove - a seguito di un dissesto dichiarato entro il 2017 - l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato sia stata deliberata nel 2018, l'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31.12.2017 continuerà a ricadere (ex art. 252, comma 4 TUEL) nel perimetro delle attribuzioni dell'organo straordinario. Tale conclusione si fonda anche sul rilievo che, laddove il legislatore ha inteso riservare l'applicazione di una disposizione agli enti che

vengano a trovarsi in una delle fasi in cui si articola il procedimento di dissesto (ad es., delibera di dissesto o di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato) successivamente all'entrata in vigore della stessa disposizione, lo ha fatto espressamente (cfr., da ultimo, art. 36, comma 3, del d.l. n. 50/2017, citato); tale circostanza non ricorre nella legge di bilancio 2018;>>).

Ciò posto, allo stato attuale e nei limiti delle ricordate coordinate temporali, l'anticipazione di tesoreria non restituita è, pertanto, *ex positivo iure*, una questione rimessa alla gestione dell'Ente e non dell'OSL.

La soluzione in merito al quesito posto deve essere individuata, quindi, in coerenza con il quadro sopra delineato e, in particolare, sia con il citato criterio guida della distinzione tra le gestioni ordinaria e straordinaria che con la sopraggiunta norma che espressamente sottrae l'anticipazione non restituita alla competenza dell'OSL, per attribuirla all'Ente.

Dalla medesima prospettiva deve muovere l'esegesi delle disposizioni del DPR n. 378/1993 con riferimento sia all'art. 6, comma 2, lett. a), secondo il quale fa parte della massa attiva <<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>>, che al comma 3, lett. a) del medesimo articolo il quale, simmetricamente, prevede che fanno parte della massa passiva <<le somme da restituire al comune per già avvenuto pagamento di residui passivi non portati in detrazione, come da comma 2, lettera a), del presente articolo>>.

Dal combinato disposto delle citate norme si evince che, in sede di determinazione del fondo cassa da trasferire all'OSL, nell'ambito della procedura di acquisizione della massa attiva, è consentita la compensazione, fino alla concorrenza della cassa, dei residui passivi pagati dall'ente in un determinato arco temporale, precedente la dichiarazione di dissesto, con l'attribuzione allo stesso ente, in caso di "saldo negativo" (*rectius*, mancata compensazione), del diritto di insinuarsi alla massa passiva.

Dispone, in proposito, l'art. 6, comma 7, del menzionato DPR 378/1993 che <<Fermo restando l'accertamento delle condizioni di legittimità della spesa, da effettuarsi a cura dell'organo straordinario di liquidazione, i residui passivi, pagati anteriormente alla data di deliberazione del dissesto [...], sono assistiti da prelazione per la parte eccedente la cassa come determinata ai sensi della lettera a) del comma 2 dell'art. 6. Se pagati posteriormente alla data di deliberazione del dissesto i residui passivi, fermo restando l'accertamento delle condizioni di legittimità della spesa, sono inseriti nella massa passiva come credito del comune, restando a carico degli amministratori l'eventuale parte eccedente in caso di pagamento proporzionale per insufficienza della massa attiva>>. La Circolare n. 21 del 20/09/1993 del Ministero dell'Interno, riprendendo quasi alla lettera il dettato normativo, ribadisce che <<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 e assistiti da diritto di prelazione qualora si debba provvedere al pagamento proporzionale dei debiti ammessi alla liquidazione; per quelli pagati successivamente, l'eventuale parte eccedente la liquidazione commissariale resta a carico dell'ente, fatta salva la possibilità di porli a carico di chi ne avesse disposto illegittimamente il pagamento anticipato>>.

Le riportate prescrizioni inducono a ritenere che il meccanismo compensatorio, in grado di generare un credito in capo all'Ente in caso di "saldo negativo", si fonda sul presupposto che i pagamenti da quest'ultimo effettuati si riferiscano a partite debitorie di competenza dell'OSL.

E' da ritenere, cioè, che il diritto al reintegro in capo all'Ente si configuri nella misura in cui quest'ultimo effettui il pagamento di residui spettanti alla gestione dell'organo straordinario di liquidazione attingendo (in via temporanea) a risorse destinate alla gestione ordinaria. Diversamente, non si spiegherebbe, a tacer d'altro, la previsione che attribuisce comunque all'OSL il compito di accertare le condizioni di legittimità delle spese (effettuate dall'Ente).

L'assunto in questione non è espresso in forma diretta ed esplicita nel DPR n. 378/1993 per la presumibile ragione che ciò sarebbe stato superfluo nel contesto di una disciplina tendente ad attribuire all'organo straordinario la gestione della totalità dei residui passivi. Come chiarito dalla predetta Circolare n. 21 del 20/09/1993 del Ministero dell'Interno, infatti, <<Il principio fondamentale introdotto nella normativa sul dissesto dall'articolo 21 del decreto-legge n. 8 del 1993, è quello di una netta separazione di competenze tra gli organi istituzionali dell'ente e l'organo speciale della liquidazione. 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. [...]Si consideri che a decorrere dall'emanazione del decreto- legge 17 marzo 1992, n. 233, decaduto per mancata conversione, e per effetto dei successivi decreti reiterati fino al decreto-legge n. 8 del 1993, la gestione dei residui è sottratta alla competenza degli organi istituzionali dell'ente, che dovevano limitarsi a gestire, conformemente alle disposizioni del decreto ministeriale 19 marzo 1990, un'ipotesi di bilancio in termini di pura competenza>>.

Se in un simile quadro era giustificato - e coerente con la logica dell'impianto normativo - che si tenesse automaticamente conto, all'atto della determinazione del fondo cassa da trasferire all'OSL, dell'assolvimento da parte dell'Ente di qualsivoglia residuo passivo, una volta stabilito che determinate poste debitorie restano di competenza dell'Ente, diviene quantomeno dubbio che le stesse possano essere ancora incluse, con le medesime modalità, nella suddetta liquidazione (non essendo dato cogliere su che basi lo stesso Ente possa divenire creditore - e avere titolo alla compensazione - per pagamenti destinati invece a gravare sulla sua gestione).

Non pare quindi congruo tracciare il perimetro dell'operazione contabile in parola ancorandosi ad una applicazione letterale del disposto dell'art. 6, comma 2, lett. a) del DPR n. 378/1993 (che non opera discriminazioni in merito ai residui passivi da considerare nella determinazione del fondo cassa), dovendo piuttosto ricercare, con un approccio ermeneutico seguito anche da altre Sezioni della Corte



dei Conti, un'interpretazione coordinata e sistematico-evolutiva di tutte le norme intervenute nel tempo a disciplinare la materia (in tema di coordinamento tra norme del DPR n. 378/1993 e norme del TUEL, si veda, ad esempio, la deliberazione n. 107/2019/PAR della Sezione regionale di controllo per la Campania).

In tale direzione, va tenuta in debita considerazione la correlazione tra le fattispecie elencate dall'art. 255, comma 10 del TUEL e la corretta quantificazione del fondo cassa, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, con la delibera 8 febbraio 2017, n. 3/SEZAUT/2017/QMIG, secondo cui: <<Particolare attenzione deve essere riposta dall'OSL nella determinazione del fondo di cassa al 31 dicembre dell'anno precedente l'ipotesi di bilancio in considerazione di quanto stabilito dal comma 10 del citato art. 255>>.

Del resto, qualora la regolazione dei rapporti economico-contabili tra Ente e OSL fosse da attuare senza alcuna differenziazione rispetto alle modalità seguite in precedenza, la modifica apportata dall'articolo 1, comma 878, lett. b) della legge n. 205/2017 all'art. 255, comma 10, del TUEL si rivelerebbe priva di reale portata innovativa (e quindi, di fatto, "inutiliter data").

Né può valere osservare, in senso contrario, che, in tal modo, da un lato si creano oneri a carico del bilancio stabilmente riequilibrato per fatti provenienti dalla gestione pregressa e, dall'altro, non si tiene conto che le risorse derivanti dall'anticipazione di tesoreria non restituita al 31 dicembre, contribuiscono a ridurre spese destinate, se non soddisfatte, a confluire nell'ambito della massa passiva (comportando così un contenimento di quest'ultima), dovendo ritenersi che entrambe tali circostanze siano state opportunamente ponderate dal legislatore nel momento in cui ha introdotto la modifica normativa in parola.

Sotto altro profilo, va rammentata la necessità di garantire il corretto esplicarsi dell'attività di acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento dell'ente dissestato nell'ambito di un sistema improntato alla <<natura tipizzata dei mezzi di reperimento della massa attiva che l'ordinamento prevede in favore dell'Organo straordinario di liquidazione>> (Sezione regionale di controllo per il Molise del. n. 134/2017/PAR).

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che, nella determinazione del fondo cassa iniziale da trasferire all'OSL, la compensazione non possa operare con riguardo a pagamenti effettuati dall'Ente relativamente a residui passivi di propria competenza (in specie, la restituzione dell'anticipazione di tesoreria) in quanto ciò non sarebbe conforme né al principio di separazione delle masse né al chiaro disposto di cui all'art. 255, comma 10, del TUEL, come modificato dall'articolo 1, comma 878, lett. b) della legge n. 205/2017.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di Sommatino nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 19 marzo 2020.

IL RELATORE

(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE

(Luciana Savagnone)

Depositato in Segreteria l'1 aprile 2020

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)