



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario (relatore)

Nelle camere di consiglio dell'11 settembre 2020

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota del 14 febbraio 2020, acquisita in pari data al prot. n. 1141, con la quale il Sindaco del Comune di Canello e Arnone (CE) ha chiesto un parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTO il DPCM 9 marzo 2020, che estende a tutto il territorio nazionale le misure di cui all'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020;

VISTO il decreto n. 20/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, comunicato anche alle amministrazioni assoggettate a controllo;

VISTO il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n.139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le "Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n.18/2020";

VISTO il D.L. 3 aprile 2020, n.23, e segnatamente l'art. 36, u. c.;

VISTO il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con il quale, nel rispetto delle indicazioni di carattere generale emanate dal Presidente della Corte dei conti con il menzionato decreto n.139/2020, sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo;

VISTA la deliberazione n. 57/2020/QMIG, con la quale questa Sezione regionale di controllo ha sospeso la pronuncia sul merito della richiesta di parere formulata dal Comune di Canello e Arnone e ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la soluzione della questione di massima delineatasi su una parte della predetta richiesta di parere, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012 e ss.ii.mm.;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 8 dell'8 giugno 2020, con la quale è stata rimessa alla Sezione delle Autonomie la pronuncia in ordine alla prospettata questione di massima;

VISTA la deliberazione n. 12/2020/QMIG adottata dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 14 luglio 2020;

VISTA l'ordinanza n. 39/2020 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camerale "da remoto", ex art. 4 del d.l. n.11/2020 ed analoghe disposizioni di cui all'art. 85 del d.l. n.18/2020;

ASSICURATA la segretezza e la riservatezza della partecipazione alla predetta camera di consiglio;

UDITO telematicamente il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

FATTO E DIRITTO

1) Premessa.

Con nota pervenuta alla S.R.C. per la Campania il 14 febbraio 2020 (acquisita al prot. n.1141), il Sindaco del Comune di Canello e Arnone ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n.131.

2) Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Canello e Arnone (CE) ha riferito che:

- con deliberazione consiliare del 26 luglio 2018, l'Ente ha dichiarato il dissesto, ai sensi dell'art. 244 del TUEL;
- l'OSL, in composizione collegiale, è stato nominato con D.P.R. del 3/01/2019 e si è insediato il 21/01/19;
- il Comune, per consentire la rilevazione della massa passiva, ha trasmesso all'Organo Straordinario di Liquidazione (d'ora in avanti: OSL) l'elenco dei debiti fuori bilancio (non riconosciuti), rispetto ai quali il medesimo organo straordinario ha rappresentato la necessità del preventivo riconoscimento da parte dell'Ente, ex art. 194 del TUEL, richiamando le recenti deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Sicilia (del. 124/2019/PAR) e della Sezione regionale di controllo per la Puglia (del. 104/2019/PAR);
- nonostante pendesse il dissesto, è stata notificata al Comune un'ordinanza di assegnazione somme da parte del giudice dell'esecuzione.

Il Rappresentante dell'Ente ha chiesto di sapere:

- a) *"se, come asserito dall'OSL, la mancata adozione della delibera del Consiglio comunale dell'Ente di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, tutti relativi ai fatti ed agli atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi del bilancio stabilmente riequilibrato, preclude il loro inserimento nella massa passiva del dissesto";*
- b) *"in caso affermativo, se è possibile allo stato, adottare le delibere consiliare di riconoscimento, da inviare alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, finalizzate soprattutto a quantificare le somme effettivamente dovute e da inserire nella massa passiva";*
- c) *"se debba essere riconosciuto, parimenti, per sorta capitale, accessori e spese quale debito fuori bilancio, il provvedimento di assegnazione delle somme al creditore da parte del giudice dell'esecuzione";*
- d) *"in caso affermativo, trattandosi di debito pagato successivamente alla delibera che ha dichiarato il dissesto, se l'eventuale parte eccedente la liquidazione disposta dell'OSL resterà a carico dell'Ente con eventuale possibilità di rivalsa".*

3) Questione di massima.

Con la deliberazione n. 57/2020/QMIG questa Sezione - dopo aver scrutinato positivamente l'ammissibilità, soggettiva e oggettiva, dei quesiti formulati dal Comune istante e dopo

un'articolata ricostruzione della disciplina normativa in tema di dissesto - ha ritenuto di sospendere la pronuncia sui quesiti in parola, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, prospettando la seguente questione di massima:

- a) *"se, per la formazione della massa passiva, ex art. 254 TUEL, sia sempre necessario l'intervento dell'organo consiliare per il «riconoscimento del debito» da inserire nella massa stessa o se non possa piuttosto provvedere direttamente l'OSL, ovviamente per le sole obbligazioni passive che nascono da «fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi del bilancio stabilmente riequilibrato»".*
- b) *"se, riconosciuta la competenza dell'O.S.L., la stessa possa riferirsi a tutte le fattispecie di riconoscimento di debito elencate nel comma 1 dell'art. 194 TUEL, ovvero ad alcune soltanto di esse e, in ipotesi, a quali".*

4) La pronuncia della Sezione delle Autonomie.

Il Presidente della Corte dei conti, con l'ordinanza n. 8 dell'8 giugno 2020, ha rimesso alla Sezione delle Autonomie la pronuncia in ordine alla sopra riportata questione di massima.

La questione è stata decisa con la deliberazione n. 12/2020/QMIG, adottata nell'adunanza del 14 luglio 2020.

Con tale deliberazione la Sezione delle Autonomie, ha definito la ridetta questione di massima, enunciando il seguente principio di diritto:

"Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva".

Con riguardo ai primi due quesiti, di cui al precedente § 2, lettere a) e b), formulati dal Comune di Canello e Arnone, pertanto, questa Sezione si conforma pienamente al principio di diritto enunciato nel suddetto atto di indirizzo interpretativo della Sezione delle Autonomie, al quale integralmente rinvia, ai sensi dell'art.6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

5) Applicabilità dell'art. 194 a debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi diversi da sentenze.

Venendo all'esame degli ulteriori due quesiti, di cui alle successive lettere c) e d) del già citato § 2, si ricorda che l'Ente, dopo aver premesso in fatto l'avvenuta notifica di un'ordinanza di assegnazione successiva alla dichiarazione di dissesto, ha chiesto di sapere:

- c) *"se debba parimenti essere riconosciuto per sorta capitale, accessori e spese, quale debito fuori bilancio il provvedimento di assegnazione delle somme al creditore da parte del giudice dell'esecuzione"*;
- d) *"in caso affermativo, trattandosi di debito pagato successivamente alla delibera che ha dichiarato il dissesto, se l'eventuale parte eccedente la liquidazione disposta dell'OSL resterà a carico dell'Ente con eventuale possibilità di rivalsa"*.

Al riguardo si osserva quanto segue.

Come è noto, l'art. 194 del TUEL eccezionalmente consente di ricondurre all'Ente delle fattispecie di debito maturate fuori bilancio.

La natura eccezionale della disposizione in esame si riflette nel carattere tassativo delle fattispecie di debito riconoscibili e nel divieto di interpretazione analogica.

Le norme eccezionali, seppur di stretta interpretazione, sono comunque suscettive di interpretazione estensiva. L'interpretazione estensiva rappresenta, infatti, il risultato di un'operazione logica diretta ad individuare il reale significato e l'effettiva portata della norma, per tutti i possibili casi in essa contemplati, ma non oltre.

Essa, in sostanza, *"permette di determinare il suo esatto ambito di operatività, anche oltre il limite apparentemente segnato dalla sua formulazione testuale e di identificare l'effettivo valore semantico della disposizione, tenendo conto dell'intenzione del legislatore, e quindi di estendere la «regula juris» a casi non espressamente previsti dalla norma, ma dalla stessa implicitamente considerati"* (v. Corte di Cassazione Sez. 1, nella sentenza Sez. 1, Sentenza n. 17396 del 26/08/2005, SS.UU. n. 1919 del 09/03/1990).

Ciò posto, il Collegio ritiene che il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 194 TUEL non osti ad un'interpretazione estensiva della norma stessa, volta a ricomprendere nel sintagma "sentenza esecutiva", ivi indicato, anche *"ogni [altro] provvedimento giurisdizionale esecutivo"*, secondo l'evidente *voluntas legis*, riduttivamente manifestata nel riferito sintagma.

Invero, una lettura "sostanziale" della norma si impone, per evidenti esigenze di coerenza sistematica.

Come già chiarito (v. deliberazione SRC per la Campania n. 57/2020/QMIG), non è ammissibile ricondurre all'ente una posizione debitoria maturata *extra* bilancio, se non che *"attraverso il "prisma" dell'art. 194 TUEL"*, ma non è neanche possibile escludere debiti esecutivi comunque nascenti *jussu judicis*, soltanto per la (mera) diversità formale del relativo provvedimento giudiziale e, dunque, perché tali debiti hanno una veste diversa dalla "sentenza", sebbene ne abbiano i medesimi contenuti sostanziali, con i correlati effetti esecutivi.

Tale impostazione trova, peraltro, conforto anche nei precedenti arresti pretori di questa Sezione che, nel ricondurre i debiti da "decreto ingiuntivo" alla tipologia di cui alla lettera a) dell'art. 194 citato, ha affermato come, *"in materia di debiti fuori bilancio,...l'espressione sentenze esecutive va[da] intesa nel senso di provvedimenti giudiziari esecutivi, da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'ente locale"*.

Del resto, orienta a tale conclusione anche la particolare connotazione del procedimento di cui all'art. 194, ispirato al principio di "trasparenza contabile", che induce a escludere, " *[in] assenza di specifiche disposizioni di legge, che il Legislatore abbia inteso ancorare il pagamento di debiti pecuniari, derivanti da altri (rispetto alle sentenze esecutive) provvedimenti giudiziari esecutivi - quali, appunto, i decreti ingiuntivi - all'adozione di diversi procedimenti giuscontabili, meno garantisti o comunque più complessi e tortuosi*" (v. SRC per la Campania deliberazione n. 384/2011/PAR, in senso conforme v. anche Sezioni Riunite per la Regione siciliana, deliberazione n. 9/2005).

Il presupposto per l'attivazione della "eccezionale" disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex lett. a) dell'art. 194 TUEL, pertanto, "è solo quello dell'esistenza di un provvedimento giurisdizionale (avente la natura sostanziale, e non meramente formale di sentenza) idoneo ad instaurare un processo esecutivo" (v. SRC per la Liguria deliberazione n. 105/2016/PAR; SRC per la Campania n. 197/2019).

Con specifico riguardo alle ordinanze di assegnazione, la pronuncia della Sezione ligure citata, valorizzando la natura di titolo esecutivo dei suddetti provvedimenti (v. in senso conforme C.d.S. Adunanza plenaria 10 aprile 2012, n. 2; Cass. 18 marzo 2003, n. 3976; 3 giugno 2015, n. 11493; 10 maggio 2016, n. 9390), ha affermato che, al pari di una sentenza di condanna di primo grado, "l'ordinanza di assegnazione di crediti, ex articolo 553 c.p.c. è, senza alcun dubbio, titolo idoneo per consentire il riconoscimento di obbligazioni fuori bilancio ex articolo 194 TUEL (...). Pertanto, [ha ritenuto la predetta Sezione] che, in materia di debiti fuori bilancio degli enti locali, l'espressione "sentenze esecutive", contenuta nell'articolo 194 TUEL, ricomprenda anche il provvedimento di assegnazione di somme dovute dal Comune nella sua qualità di debitore del debitore, pur in presenza di una dichiarazione del Comune stesso negativa, ex articolo 547 c.p.c., a nulla rilevando la sussistenza di un giudizio di opposizione pendente, in quanto la norma non richiede la sussistenza di un titolo giudiziale inoppugnabile, ma meramente esecutivo".

Delineato, nei termini sopra esposti, il perimetro operativo della lettera a) dell'art. 194 TUEL occorre esaminare, ora, l'ultimo quesito formulato dal Comune di Canello e Arnone, volto a sapere, "in caso [di risposta] *affermativ[a]* al precedente quesito], se l'eventuale parte eccedente la liquidazione disposta dell'OSL resterà a carico dell'Ente con eventuale possibilità di rivalsa, trattandosi di debito pagato successivamente alla delibera che ha dichiarato il dissesto".

A tal riguardo, occorre richiamare quanto già affermato nella deliberazione n.57/2020 di rimessione della ricordata questione di massima, nella quale si è precisato che : "pendente il dissesto, l'atto di riconoscimento non incide minimamente sull'imputazione del relativo debito, che deve necessariamente rientrare nella massa passiva, ex art. 252, comma 4, TUEL, per l'ontologica vis attractiva del dissesto, a presidio della par condicio creditorum e dell'effettività del risanamento".

A riprova di ciò la norma di "interpretazione autentica" di cui all'art. 5, comma 2, del decreto-legge 29.03.2004, n. 80, convertito dalla legge 28.05.2004, n. 140, prevede che al fine della determinazione della massa passiva "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".

La disposizione, nel "*rende[re] plasticamente evidente la separazione tra la gestione ante e post dissesto*" (v. SRC Campania deliberazione n. 57/2020/QMIG) chiarisce che, *trattandosi di debito pagato successivamente alla delibera che ha dichiarato il dissesto*, a prescindere dal momento in cui intervenga l'accertamento del debito, delle modalità con cui esso si realizzi (anche giurisdizionali e di riconoscimento ex art. 194, n.d.r.) ciò che conta, ai fini dell'imputabilità alla massa passiva del dissesto, è la *correlazione* del debito agli atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31/12 dell'anno precedente a quello dell'ipotesi del bilancio stabilmente riequilibrato (SRC Puglia deliberazione n. 23/2020/PAR, SRC Campania deliberazione n. 132/2018/PAR, Cons. St., IV, sentenza 9.4.2018 n. 2141, Corte Cost. sentenza 21.6.2013 n. 154, T.A.R. Campania Napoli, sez. V, sentenza dell'8.6.2006, n. 6804).

Ciò posto, ai fini dell'imputazione del debito scaturente dall'ordinanza di assegnazione alla gestione del dissesto piuttosto che a quella ordinaria, ad avviso del Collegio, non può essere attribuito alcun rilievo alla circostanza che l'atto di liquidazione e di pagamento del debito sia intervenuto successivamente alla dichiarazione di dissesto, dovendosi - giova ripeterlo - tener conto unicamente della correlazione del debito "*ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*".

In linea con la riferita interpretazione e con l'espansione dei poteri dell'OSL, va segnalata anche la recentissima decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 5 agosto 2020 n. 15. In virtù della citata norma di "interpretazione autentica", l'organo nomofilattico della Giustizia Amministrativa ha ritenuto che, indipendentemente dalla natura costitutiva dell'atto di acquisizione sanante, ex art. 42-bis del T.U. in materia di espropriazione, generatore dell'obbligazione e quindi del debito, lo stesso rientri nella gestione del dissesto e nella competenza dell'OSL se "*pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*" (v. Ad.Plen. n. 15/2020 citata).

6) Somme eccedenti.

Quanto all'ulteriore ed ultimo quesito, chiarito, nei termini sopra esposti, che l'unico criterio legale di imputazione dei debiti alla gestione del dissesto piuttosto che a quella ordinaria è quello indicato dalla più volte richiamata norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2, del decreto-legge 29.03.2004, n. 80, convertito dalla legge 28.05.2004, n. 140, il Collegio ritiene la questione assorbita nel principio di diritto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella richiamata deliberazione n. 12/2020/QMIG.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini suindicati.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del comune di Cannello e Arnone.

Così deliberato nella camera di consiglio "da remoto" dell'11 settembre 2020.

Il Relatore
Ilaria Cirillo

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 14 settembre 2020

Il Direttore della Segreteria
dott. Mauro Grimaldi