



**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 del 9 e del 21 aprile 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 Cancellò 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 l'ordinanza n. 16/2020 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**

### **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 Cancellò 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 Cancellò 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".*

## **DIRITTO**

### **3) Ammissibilità della richiesta di parere.**

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere in riferimento, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, circa l'attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile, oltre che alla loro attitudine a non creare forme (anche indirette) di co-gestione o co-amministrazione, ovvero di interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti o di altre magistrature.

#### **3.1) Ammissibilità soggettiva.**

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

### **3.2) Ammissibilità oggettiva.**

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto occorre – come già anticipato – *che "ausilio consultivo per quanto possibile deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (v. in proposito, tra le tante, SRC Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Quanto al primo aspetto (attinenza alla "materia di contabilità"), la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo tendenzialmente *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...]l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...]contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa ampia accezione di "contabilità pubblica" sicuramente rientrano anche le questioni, come quella in riferimento, attinenti alla valutazione applicativa delle norme sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio in costanza di dissesto finanziario. Da questo punto di vista, pertanto, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche oggettivamente.

Nella salvaguardia dei caratteri di generalità e non interferenza della funzione consultiva della Magistratura contabile con le altre funzioni della medesima e/o di altre Magistrature, peraltro, la Sezione ha inteso limitare il proprio intervento decisorio soltanto ai profili esegetico-interpretativi delle norme che assumono rilevanza nei quesiti proposti, rimettendo alla concreta attività gestoria dell'Ente medesimo le successive scelte operative.

### **4) Delimitazione della devoluzione nomofilattica.**

Prima di illustrare il merito della questione devoluta all'Organo nomofilattico, è bene delimitarne esattamente l'ambito, rispetto ai quesiti prospettati dall'Ente.

La Sezione, infatti, non intende devolvere tutti i quesiti nei quali si articola la richiesta di parere del Sindaco di Canello e Arnone, ma soltanto i primi due, ex lettere **a)** e **b)** del precedente § 2).

I predetti quesiti, nella loro intrinseca consistenza e nella loro prospettazione fattuale, oltre che per i richiami ai pareri della S.R.C. Sicilia (delib. n.124/2019) e della S.R.C. Puglia (delib. n.104/2019), si combinano e si compendiano in un unico interrogativo, volto a conoscere *"se, come asserito dall'OSL, la mancata adozione della delibera del Consiglio comunale dell'Ente di riconoscimento dei debiti fuori bilancio [...] preclude il loro inserimento nella massa passiva del dissesto"*.

In tale sintetica esposizione, il quesito esprime ancora meglio il vero punto di interesse dell'Ente istante, costituito dalla necessità di sapere 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 agli atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi del bilancio stabilmente riequilibrato"*.

Così delimitato l'ambito del quesito da rimettere all'Organo nomofilattico del Controllo, è evidente che esulano da esso non solo i quesiti di cui alle lettere c) e d) del già richiamato § 2), ma anche le questioni legate alla esatta portata applicativa delle disposizioni dell'art. 5, c. 2, del d.l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla l. 28 maggio 2004, n. 140, laddove esse stabiliscono che ai fini della determinazione della massa passiva *"si intendono compresi [...] 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"*.

Nel merito, dunque, la richiesta di parere oggetto di rimessione attiene alla delicatissima fase della rilevazione della massa passiva del dissesto e, in particolare, alla individuazione del corretto *iter* amministrativo da seguire allorché vengano in rilievo debiti fuori bilancio, formati prima della dichiarazione di dissesto e non riconosciuti dall'Ente entro la data di tale dichiarazione.

## **5) La disciplina del dissesto.**

Giova alla soluzione del quesito oggetto di rimessione la disamina dei principi informativi del dissesto e la lettura sistematica della relativa disciplina, in rapporto anche alla norma dell'art. 194 del TUEL, sul riconoscimento di debiti fuori bilancio.

### **5.1) Caratteri generali del dissesto: il principio di concorsualità.**

L'attuale disciplina del dissesto, di cui agli artt. 244 e ss. del TUEL, è frutto di rimaneggiamenti e di "stratificazioni" normative (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) dell'originario impianto normativo, introdotto dal D.L. 2 marzo 1989 n. 66, convertito con modificazione dalla L. 24 aprile 1989, n. 144, ed esprime la tensione del delicato equilibrio tra il principio della c.d. "non fallibilità" (non assoggettabilità al "fallimento") dell'ente territoriale e la responsabilizzazione dell'ente stesso verso il proprio risanamento finanziario ed amministrativo.

Tale contemperamento si riflette, come si dirà *funditus* nel prosieguo della trattazione (v. *infra* § 5.3), nelle principali caratteristiche della procedura del dissesto, costituite: a) dalla scissione della competenza della gestione *ante* e *post* dissesto (art. 245 e 252 comma 4 TUEL), b) dal rafforzamento dei controlli centrali da parte del Ministero dell'Interno, c) dall'incremento alle aliquote massime delle "entrate proprie", d) dalla limitazione della capacità di autodeterminazione e programmazione delle spese.

L'esigenza di garantire la continuità dell'azione amministrativa e la erogazione dei servizi essenziali, peraltro, non è del tutto collimante con la necessità di tutelare anche la posizione dei soggetti estranei al risanamento, come i creditori dell'Ente.

Il meccanismo della concorsualità, che caratterizza la procedura in parola, mira proprio a realizzare il suddetto scopo di tutela dei creditori (ex art. 248 comma 2 ed art. 5, comma 2, del D. L. 29.03.2004, n. 80, convertito dalla L. 28.05.2004, n. 140).

Come affermato dalla Consulta, la previsione della regola della concorsualità e del connesso principio della *par condicio creditorum* assicura la legittimità costituzionale della disciplina del dissesto.

Il carattere concorsuale della liquidazione dei beni, ha osservato la Corte costituzionale, mira a far sì che il "*comune rischio di inadempimento del debitore e di incapacità di una qualsivoglia procedura esecutiva individuale risulti razionalizzato perché il pagamento avviene non già secondo il (casuale e contingente) andamento delle singole procedure individuali, bensì nel rispetto del canone della par condicio creditorum; sicché il principio di eguaglianza, lungi dall'essere violato [...], è viceversa maggiormente attuato*" (v. Corte cost. sentenza n. 155 del 1994).

Nel "dogma" della concorsualità, la Corte costituzionale ha individuato il delicato punto d'equilibrio tra la c.d. "infallibilità dell'ente locale" (nel senso dianzi indicato), quale ente esponenziale degli interessi degli amministrati, e la tutela del credito ex art. 41 Cost. : "*la scelta così operata - di imporre carattere concorsuale alla procedura di liquidazione dei beni - è soluzione alla quale il legislatore ricorre, in presenza di un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori, attraverso varie tecniche: e così, al fine di non pregiudicare l'espletamento di servizi essenziali, creando una «gestione separata» di un complesso di rapporti attivi e passivi, come nel caso degli enti locali (...), (v. Corte cost. sentenza n. 355 del 2006)*".

## **5.2) La nozione normativa del dissesto.**

L'art. 244 del TUEL descrive lo *status* di ente dissestato come la situazione in cui i comuni e le province non riescono a *"garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei [loro] confronti [...] crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste"*.

Due quindi i "presupposti" normativi del dissesto: 1) l'impossibilità di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili; 2) l'esistenza di una massa cospicua di crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi alla quale l'Ente non può validamente far fronte con le procedure ordinarie, ossia con le **"modalità"** di cui all'art. 193 e 194 TUEL.

Dalla dichiarazione di dissesto, ex art. 244 TUEL, dipendono effetti non disponibili per l'ente locale e che perciò giustificano la irrevocabilità della dichiarazione stessa (ex art. 246 comma 1, TUEL) e la inderogabilità della relativa disciplina.

Sul punto, efficacemente la Corte costituzionale ha affermato che *"di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato, così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose «eredità»"* (v. sent. n. 18/2019, § 6 in diritto) e ripristinare – con la separazione del bilancio per la gestione ordinaria da quello dissestato (art. 252, comma 4 TUEL) – le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, rassicurando i creditori ed i cittadini sulla solvibilità e la continuità funzionale dell'ente.

Un simile equilibrio di interessi giustifica la eccezionale deroga ai principi della "universalità" e della "unità" di bilancio (ex all. 1 del D.lgs. n. 118/2011). Trattasi di eccezione che consente di creare, in questo caso soltanto, una vera e propria "segregazione patrimoniale" dei debiti sorti prima della dichiarazione di dissesto, rispetto a quelli sorti dopo, così da salvaguardare il bilancio destinato a finanziare le funzioni ordinarie, in quanto diretto ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost. (cfr. S.R. Campania delib. n.11/2020/PRSP).

## **5.3) Segue: la frattura nel dissesto dell'universalità e dell'unità di bilancio e la formazione di una organizzazione "bicefala".**

Sul piano strutturale, la peculiarità della procedura in esame consiste principalmente nella già menzionata frattura della "universalità" e della "unità" di bilancio.

Da un lato, infatti, l'Ordinamento prevede la gestione cd. "dissestata", formata dalla massa dei debiti (art. 254 TUEL) e dei crediti (255 comma 1 TUEL) accertati entro la data edittale del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 252 comma 4 TUEL), per pervenire alla liquidazione e pagamento dei diritti dei creditori (artt. 256 e

ss. TUEL). Dall'altro lato, invece, prevede il c.d. "bilancio stabilmente riequilibrato", volto a realizzare le condizioni di equilibrio per la gestione ordinaria dell'ente (artt. 259 e ss TUEL).

Tale separazione dei bilanci si riflette, dal punto di vista organizzativo, nella creazione di un'amministrazione "bicefala". Di una amministrazione, cioè, articolata in due distinte gestioni: quella "dissestata", affidata all'organo straordinario di liquidazione (cfr. art. 252 e ss. TUEL); quella "ordinaria", che rimane di competenza della Giunta e del Consiglio dell'ente locale, secondo le relative sfere di intervento.

Agli organi ordinari dell'ente, "alleggeriti" dalla gestione dissestata, spetta il non meno gravoso compito di rimuovere le cause strutturali dello squilibrio e di adottare i provvedimenti di ripristino della sana gestione, duratura nel tempo (art. 245 comma 3, TUEL).

A tal fine, l'ente è sottoposto ai controlli ministeriali previsti per gli enti strutturalmente deficitari (art. 243 comma 7, TUEL), attinenti alle dotazioni organiche e di personale (art. 243 comma 1, TUEL), nonché alla copertura del costo dei servizi pubblici (art. 243 comma 2, TUEL).

Al medesimo fine, inoltre, sono previsti rigidi vincoli, relativi sia all'assunzione degli impegni di spesa (artt. 250 e 251 TUEL), che all'implemento delle entrate proprie, sia al collocamento in disponibilità del personale eccedente (art. 260 TUEL), che alla contrazione di nuovi mutui (art.249 TUEL).

#### **5.4) Segue: il ruolo dell'OSL nella formazione e liquidazione della massa passiva ed il carattere concorsuale del dissesto.**

La disciplina appena descritta evoca, seppur latamente, per le competenze dell'OSL e per la tutela concorsuale del credito, la procedura di liquidazione giudiziale (v. D.Lgs 14 del 12/01/2019), pur non essendo volta ad espellere un'azienda dal mercato ma a ripristinare l'equilibrio del bilancio assicurando, al contempo, la continuità dell'ente.

L'art. 252, comma 4, TUEL attribuisce all'O.S.L. il ruolo di *dominus* del dissesto, riconoscendogli *"la competenza in ordine ai fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato"* .

Il sistema, inoltre, procedimentalizza l'attività dell'OSL, che deve muovere dalla rilevazione della massa passiva, per poi passare alla acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili per il risanamento (ivi incluse le operazioni di alienazione del patrimonio immobiliare) ed infine concludersi con la liquidazione ed il pagamento della massa passiva, di cui rendere ovviamente conto (art. 256, comma 11, TUEL).

Sul versante patrimoniale, la disciplina in esame prevede – come detto – la soddisfazione concorsuale dei creditori, in regime di *par condicio* (art. 248 comma 2, art. 254 comma 3, art. 255 comma 12, artt. 256-258 TUEL), mediante:

a) la sospensione/estinzione delle procedure esecutive ed il divieto di nuove azioni esecutive individuali;

b) l'acquisizione dei mezzi finanziari (cfr. art. 255 TUEL) e l'avvio di procedure, anche semplificate, per il pagamento dei creditori con la massa attiva residua, previo tentativo di "abbattimento" del debito pregresso, anche mediante accordi transattivi (cfr. artt. 254, co. 7-256-258 TUEL).

## **6) Esame del merito della richiesta di parere.**

La richiesta di parere in riferimento si incentra sulla prima fase della descritta procedura, attinente – come detto – alla rilevazione della massa passiva. Trattasi, è appena il caso di rilevarlo, di una fase di rilievo primario (temporalmente e funzionalmente) della procedura di dissesto, che condiziona la procedura stessa, per la intersezione dei diritti di credito con l'interesse dell'ente a liberarsi dei "fardelli" del passato.

E' proprio con riferimento a tale fase e per i profili implicati nell'appena accennata "intersezione" di interessi che il Comune ha chiesto se, per poter ammettere alla massa passiva i debiti formati al di fuori del bilancio, vi sia la necessità del previo riconoscimento da parte del consiglio comunale, secondo le modalità stabilite dall'art. 194 del TUEL, anche successivamente alla dichiarazione di dissesto.

### **6.1) I precedenti e l'orientamento consolidato della Magistratura contabile.**

La questione non è estranea al panorama della Giurisprudenza contabile ed in particolare a quella di questa Sezione, che in più occasioni si è negativamente pronunciata sulla possibilità di individuare "deroghe" all'ordinaria competenza del consiglio comunale sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ex art. 194 TUEL, anche in pendenza della procedura di dissesto.

Con la deliberazione n. 45/2009/PAR, resa nell'esercizio della funzione consultiva, per la richiesta di un comune in dissesto, questa Sezione ha infatti affermato la doverosità dell'intervento del consiglio comunale anche per il riconoscimento del debito da sentenza esecutiva, ex art. 194, c. 1, lett. a) TUEL.

Nell'occasione, la Sezione ha precisato che l'intervento dell'organo consiliare è "indispensabile" perché la procedura di cui all'art. 194 TUEL demanda proprio al predetto organo *"il compito di accertare se il debito rientri in una delle tipologie [previste dal medesimo art. 194] e di individuare le risorse necessarie per farvi fronte, riconducendo così l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente [e] preservando gli equilibri di bilancio..[ed infine] di accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di accertare eventuali responsabilità [mediante l'] invio [della relativa deliberazione] agli organi di controllo ed alla Procura regionale della Corte dei conti"*.

Le riferite considerazioni sono state riprese ed ulteriormente sviluppate nella deliberazione n. 66/2018/PAR di questa stessa Sezione, che ha sostanzialmente confermato gli approdi del precedente parere.

La Sezione, pur dando atto, in tale sua ultima pronuncia, sia degli ampi poteri riconosciuti all'OSL, sia che è proprio l'OSL a dover valutare, per i debiti fuori bilancio, *"se si tratta di debiti sorti [entro il] 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e [...]se rientrano in una delle cinque tipologie di cui all'art. 194 del TUEL"*, ha tuttavia affermato che non è *"normativamente previsto o altrimenti ricavabile dall'apparato ordinamentale, il potere [dell'OSL] di deliberare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che resta una prerogativa esclusiva dell'Ente"*.

Analogamente, infine, questa Sezione ha ribadito e confermato la competenza dell'organo consiliare al riconoscimento di debito con la deliberazione n. 132/2018/PAR.

La Sezione, che con quest'ultima deliberazione ha reso il parere su un'ipotesi di riconoscimento di debito da sentenza esecutiva (ex lettera a, comma 1, dell'art. 194 TUEL), ha confermato quanto già sostenuto con il parere n.66/2018, ritenendo *"le considerazioni [ivi esposte] ... espressione di un orientamento ormai consolidato"*. In tal senso ha richiamato, oltre alla già citata S.R.C. Campania n.45/2009, anche S.R.C. Sardegna n.14/2006.

In conformità alla descritta linea ermeneutica, da ultimo, si sono espresse anche le Sezioni regionali di controllo per la Sicilia e per la Puglia, con le recentissime deliberazioni richiamate dal Comune istante.

Con il parere di cui alla deliberazione n.124/2019/PAR, infatti, la Sezione siciliana ha riaffermato il potere di riconoscere i debiti fuori bilancio dell'organo consiliare, nel presupposto che *"la spesa di un potere discrezionale [sia] ascrivibile unicamente al Consiglio comunale"*.

La questione prospettata ineriva, invero, al riconoscimento di debiti fuori bilancio da acquisizione di beni e servizi, ex art. 194, comma 1, lett. e) TUEL, ed in tale pronuncia la predetta Sezione ha precisato che *"se fosse consentito all'OSL di includere il debito fuori bilancio all'interno della massa passiva, sulla base della mera istanza del creditore e della semplice ricognizione della documentazione acquisita dai responsabili dell'ente, idonea a dimostrare che la prestazione [era] stata effettivamente resa nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, si [sarebbe consentito] di utilizzare la massa attiva per l'estinzione di obbligazioni ascrivibili alla responsabilità patrimoniale altrui, anche qualora esse [avessero] trovato origine nella violazione degli indirizzi espressi in precedenza dall'organo consiliare nella programmazione della gestione economico-finanziaria dell'ente"*.

La Sezione pugliese, dal canto suo, con il parere di cui alla deliberazione n.104/2019/PAR, ha ritenuto estensibile le considerazioni della Sezione siciliana anche ai debiti fuori bilancio da sentenze esecutive.

## **6.2) I profili non adeguatamente considerati dal riferito orientamento interpretativo.**

Da quanto sopra, risulta evidente che tutti i "precedenti" che hanno concorso alla formazione del riferito consolidato orientamento interpretativo hanno comparato le norme

ordinarie sul "riconoscimento di debito" e quelle speciali (*recte*: "eccezionali", ex art. 14 delle preleggi) sul "dissesto", senza soffermarsi adeguatamente sul fatto che queste ultime danno luogo ad un "microsistema normativo" di regole proprie, inderogabili e – come detto – "eccezionali", da valutare nella loro specialità (e specificità di interessi perseguiti) in sé ed in comparazione con le norme generali, che possono essere applicate al dissesto solo se compatibili con i superiori interessi che giustificano il predetto "microsistema".

In questa ottica, è allora evidente che la dichiarazione di dissesto impone di verificare i termini concreti di operatività dell'art. 194 con: a) la "segregazione patrimoniale" del debito pregresso, b) la struttura bicefala dell'amministrazione dissestata, c) le esigenze di concentrazione e di celerità del risanamento.

Si rende insomma necessaria una lettura comparativo-sistematica delle norme che operano in condizioni ordinarie di stabilità finanziaria, fino al predissesto, (artt. 193 e 194 TUEL) con quelle "eccezionali" del dissesto, quale "microsistema *extra ordinem*".

L'art. 244, comma 1, TUEL nel dare la nozione normativa del dissesto, pone l'accento – come detto – sul fatto che l'Ente è in dissesto quando versa in condizioni di sofferenza tale da non poter fare validamente fronte con le "**modalità di cui all'art. 193 [e] 194**".

La situazione di dissesto finanziario, dunque, presuppone - per definizione - proprio la impossibilità di far fronte alle criticità economico-finanziarie con le "modalità" di cui agli artt. 193 e 194, ossia con le procedure ordinarie di riequilibrio e, ciò che più conta in questa analisi, con le **procedure ordinarie di riconoscimento di debito**.

La riferita disposizione irradia di nuova luce il rapporto tra le norme che disciplinano la straordinaria situazione del dissesto e quelle che governano la gestione ordinaria dell'ente, lasciando individuare non solo procedure straordinarie *ad hoc* per il dissesto, ma anche competenze straordinarie *ad hoc* ed un organo straordinario *ad hoc*, in funzione sostitutiva di quelli ordinari (v. *infra*).

Il successivo articolo 252, comma 4, TUEL delinea gli aspetti diacronici dell'esercizio delle competenze dell'OSL, ancorandole ai "*fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*".

Con questa forte indicazione normativa, 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 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 dalle transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione ai sensi del comma 7*" (v. art. 254, comma 3, TUEL).

Nel contesto delle norme sul dissesto, pertanto, i richiami all'art. 194 TUEL, cioè ai "debiti fuori bilancio", costituiscono il "filo rosso" che lega l'appena citato art. 194 con gli artt. 244, 252, comma 4, e 254, comma 3, TUEL, in uno sviluppo teleologico e funzionale che consente di

individuare un regime di "riconoscimento di debito" *ad hoc*, nel "microsistema" dissesto, rispetto a quello generale, che opera nel sistema *in bonis*.

Il richiamo all'art. 194 TUEL, che figura nell'art. 244 TUEL, infatti, è da intendere nel senso limitativo - d'anzì indicato - di accesso alle ordinarie procedure di riconoscimento di debito: l'ente non può "validamente far fronte con le modalità [di cui] all'art. 194".

Una simile conclusione, poi, porta coerentemente a ritenere che il richiamo all'art. 194 che figura nella lett. a) del comma 3 dell'art. 254 TUEL, non involga tutti gli aspetti considerati nel medesimo art. 194, per procedura di riconoscimento di debiti e per casistica tipologica delle fattispecie produttive del debito, dovendo il richiamo - in questo caso - ritenersi limitato soltanto a quest'ultimo aspetto, data l'esclusione della procedura consiliare già stabilita dall'art. 244 TUEL.

Depone in tal senso anche la previsione del comma 7 dell'art. 254, che attribuisce all'O.S.L. il potere di transigere "*vertenze giudiziali e stragiudiziali relative ai debiti rientranti nelle fattispecie di cui al comma 3*".

Un simile potere di transazione, invero, si pone in connessione di consequenzialità logico-giuridica con quello cognitivo e determinativo della massa passiva, su cui ha competenza esclusiva l'OSL (art. 252, c. 4, TUEL), ivi ricomprendendo i debiti fuori bilancio "*per gli atti o fatti di gestione di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi del bilancio riequilibrato*". L'attribuzione di tale competenza comporta che l'O.S.L. debba necessariamente e preliminarmente deliberare in ordine alla presenza dei presupposti legittimanti il riconoscimento (art. 194, comma 1 TUEL), non essendo ammissibile, pena l'elusione della norma, che possa essere oggetto di transazione una posizione debitoria maturata extra bilancio non riconducibile all'ente attraverso il "prisma" dell'art. 194 TUEL.

Depongono, nel senso d'anzì indicato, oltre ai delineati elementi giuridico-formali delle norme considerate finora, anche argomenti di natura sostanziale.

Pendente il dissesto, infatti, gli stessi scopi ultimi, ai quali è preordinata la procedura dell'art. 194 TUEL, che culmina nella deliberazione consiliare di riconoscimento, "sbiadiscono".

In una situazione di "sana gestione" è imprescindibile il previo riconoscimento da parte dell'organo consiliare, finanche per i debiti da sentenze esecutive (ex lett. a) art. 194 TUEL), in rapporto alle molteplici necessità di: a) assicurare l'*accountability* politico-istituzionale dell'organo esecutivo, b) attivare eventuali meccanismi di sfiducia (a tutela delle minoranze), c) garantire il reperimento delle fonti di copertura, modificando la precedente programmazione finanziaria (variazione di bilancio), d) verificare il permanere degli equilibri di bilancio (v. Sezione Autonomie, delib. n. 27/2019/QMIG).

In pendenza del dissesto, al contrario, simili esigenze cedono a quelle straordinarie, proprie del dissesto stesso, sinteticamente riassumibili nella necessità di assicurare la continuità amministrativa dell'Ente in uno con la tutela dei creditori dell'Ente stesso, da realizzare in tempi celeri e con procedure flessibili, rette dall'Organo Straordinario di Liquidazione.

Del resto, la separazione gestionale e patrimoniale che caratterizza la procedura straordinaria, nonché lo stato di decozione e di conclamato squilibrio finanziario, che caratterizzano il dissesto, svuotano di significato la deliberazione del consiglio, per le finalità alle quali essa è ordinariamente preordinata (v. *ut supra*), e segnatamente per la riconduzione al ciclo di bilancio della spesa, oltre che per la verifica degli equilibri del bilancio stesso e per la provvista di copertura dei relativi oneri finanziari.

La ricognizione degli *"atti o fatti di gestione"* che hanno determinato il debito da riconoscere, *"verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato"*, infatti, rientra nella competenza propria dell'OSL (ex art. 252, comma 4, e 254, comma 3, TUEL), che, come già affermato da questa Sezione (v. deliberazione 66/2018/PAR § 3) è chiamato ad accertare *anche* i presupposti normativi legittimanti il riconoscimento ex art.194 TUEL.

Pendente il dissesto, inoltre, è inutile ogni forma di verifica degli equilibri, laddove, la copertura del debito trova il suo "ambito" finanziario nella "massa attiva" ossia nelle risorse individuate dall'OSL ex artt. 252, comma 4 lett. b) e 255, TUEL.

Anche dal punto di vista dell'assetto sostanziale degli interessi coinvolti, come sopra ricostruito, pertanto, appare ragionevole ritenere che spetti all'Organo straordinario di liquidazione, quale commissario di governo con poteri sostitutivi ex art. 120 Cost., nell'ambito della rilevazione della massa passiva (art. 254 TUEL), verificare la sussistenza dei presupposti del riconoscimento di cui all'art. 194 TUEL e reperire le risorse per il pagamento, con l'accertamento della massa attiva, ex artt. 252 e 255 TUEL.

Con specifico riferimento alla natura dell'OSL, quale organo sostitutivo di quelli ordinari dell'ente, vale ricordare che, come affermato da questa Sezione: *"la nomina di un organo straordinario, seppure limitatamente alla gestione del debito pregresso, si inquadra nell'ambito dei poteri sostitutivi utilizzati dallo Stato (art. 120 Cost.), a garanzia della erogazione unitaria ed uguale, sul territorio nazionale, delle prestazioni costituzionalmente necessarie ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost."* (cfr. Sezione di controllo per la Campania 198/2019/PRSP).

Del resto, il "micro sistema normativo" del dissesto offre garanzie per il riconoscimento di debito da parte dell'OSL anche per i profili di *accountability* e di garanzia per l'accertamento di eventuali responsabilità erariali.

Sotto il primo profilo, infatti, il controllo democratico è comunque assicurato dalla previsione di un preciso obbligo alla "resa del conto", che grava sull'OSL. L'art. 256, comma 11, TUEL, infatti, obbliga l'Organo straordinario all'adozione del rendiconto della gestione dissestata, da trasmettersi ai competenti organi di controllo ed al revisore dei conti, al quale compete la verifica della rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione.

Sotto il secondo profilo (garanzia di accertamento della responsabilità erariale), grava parimenti sull'O.S.L. il dovere di trasmettere i relativi atti di riconoscimento di debito alla Procura erariale, ai sensi dell'art. 23, comma 5 L. 289/2002. Dovere tra l'altro rafforzato anche dalla

previsione dell'art 252, comma 5, TUEL, che ha introdotto un espresso obbligo di denuncia a carico dell'OSL *"in ogni caso di accertamento di danni cagionati all'ente locale o all'erario"*.

### **6.3) Segue: potere discrezionale di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per le fattispecie indicate nel comma 1 dell'art. 194 TUEL.**

La possibile legittimazione dell'OSL al riconoscimento dei debiti dell'ente dissestato, peraltro, potrebbe essere compatibile anche con la natura del potere esercitato con il predetto riconoscimento, almeno per le prime quattro delle cinque fattispecie elencate dal comma 1 dell'art. 194 TUEL.

Trattasi – è bene precisarlo – di fattispecie che, a fini del riconoscimento del relativo debito, implicano valutazioni discrezionali di ampiezza progressivamente crescente, man mano che dall'ipotesi di cui alla lettera a) si passa a quelle successive, fino alla lettera e) del precitato art. 194, comma 1, TUEL.

A ben vedere, anzi, l'ipotesi di riconoscimento di debito di cui alla lettera a) del ridetto art. 194, comma 1, TUEL, esclude ogni forma di discrezionalità, in quanto pertiene alle obbligazioni da adempiere in forza di "sentenze esecutive". L'adempimento dei debiti che nascono da simili sentenze, in realtà, costituiscono dei veri e propri "atti dovuti", per i quali l'ente non vanta alcuna discrezionalità.

In carenza di ogni benché minima discrezionalità, dunque, il riconoscimento del debito, in siffatta ipotesi, potrebbe anche promanare dall'Organo Straordinario della liquidazione del dissesto.

Più delicato appare invece la valutazione ontologica e giuridico-formale per le fattispecie di riconoscimento di debito di cui alle successive lettere b), c) e d) dell'art. 194 TUEL. Per esse, infatti, non emerge in maniera così chiara ed evidente il medesimo vincolo di debenza della fattispecie di cui alla precedente lettera a), ma neanche rileva con altrettanta chiarezza ed evidenza quella ampia discrezionalità amministrativa che, all'opposto, caratterizza la fattispecie di riconoscimento di debito di cui alla lettera e).

In simili casi, laddove non si voglia vedere la fonte "vincolante" del riconoscimento in doverosi atti di gestione contabile (v. la "copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni", al ricorrere, come ovvio, dei presupposti normativi legittimanti), magari conseguenti ad atti deliberativi già adottati o compartecipati dall'ente (v. i debiti fuori bilancio da "ricapitalizzazione" societarie e/o da "procedure espropriative o di occupazione di urgenza"), è comunque certo che per i riconoscimenti di debito in discorso l'ente gode di una limitata discrezionalità (di natura eminentemente tecnica), affatto paragonabile a quella – particolarmente ampia – che caratterizza l'ipotesi di cui alla successiva lettera e).

Il punto limite della fattispecie di riconoscimento di cui alla lett. e) dell'art. 194, comma 1, TUEL, infatti, è rappresentato dalle disposizioni dell'art. 191, comma 4, TUEL, che pongono a carico dell' *"amministratore, funzionario o dipendente"* il rapporto obbligatorio conseguente alla *"acquisizione di beni e servizi, [posti in essere] in violazione [delle disposizioni di cui ai*

*precedenti] commi 1, 2 e 3"* del medesimo art. 191. In pratica, le appena richiamate disposizioni dell'art. 191 TUEL collegano il patrimonio del fornitore del bene o del servizio con quello proprio di chi ha ordinato la prestazione al di fuori delle regolari procedure giuscontabili di spesa, sempreché non intervenga un atto di riconoscimento del debito, da parte dell'ente, per l'utilità che ne deriva al medesimo.

La violazione delle regole contabili nell'acquisizione di beni e servizi, invero, determina *ex lege* la frattura del rapporto di immedesimazione organica tra il funzionario e l'amministrazione d'appartenenza.

In coerenza con il principio fondamentale per cui ogni spostamento di ricchezza deve essere "causale", perciò, l'art. 194, comma 1, lett. e) TUEL consente, nei limiti della comprovata *utilitas* per l'ente, l'accollo parziale della posizione debitoria del funzionario verso il terzo creditore, così che il funzionario resta obbligato per la quota di debito non riferibile all'arricchimento della P.A. (art. 2041 cod.civ).

La riferibilità degli effetti di un'obbligazione *inter alios acta* non è quindi automatica, ma necessita di un'attenta valutazione, connotata da elevata discrezionalità, tesa a dimostrare *l'utilitas versio*, ossia l'effettivo vantaggio per l'ente. Trattasi di una "utilitas" che può consistere non solo in un implemento patrimoniale, ma anche in un risparmio di spesa (v. Cass., sez. un., 10 febbraio 1996, n. 1025).

Le valutazioni dell'Ente, e per esso dell'organo consiliare, ovviamente vanno puntualmente esplicitate, illustrando le ragioni per le quali l'accollo del debito sia stato ritenuto non in contrasto con l'interesse pubblico, motivando adeguatamente anche sulla riconducibilità dell'acquisizione all'espletamento delle funzioni e dei servizi di competenza (*ex multis*, Cass. ord. 19.05.2017, n. 12608 e ord. 21.11.2018, n. 30109).

E' evidente il carattere altamente discrezionale del potere esercitato dall'organo consiliare nel riconoscimento di debito da "acquisizione di beni e servizi", ex lettera e), comma 1, art. 194 TUEL (v. in proposito SRC per la Sicilia delib. n.124/2019/PAR).

La valutazione cui è chiamato l'organo consiliare dell'ente, appartenendo alla sfera della discrezionalità amministrativa pura, è peraltro incoercibile con l'azione avverso il silenzio, che non consente una sostituzione delle valutazioni del giudice a quelle riservate all'amministrazione. In questa ottica, la Corte di Cassazione ha ritenuto che *"il giudice non può sostituirsi all'amministrazione affermando l'esistenza di un diritto al riconoscimento del debito assunto fuori bilancio, nella ricorrenza delle condizioni indicate dal legislatore, perché l'ente possa procedere al riconoscimento, [diversamente] non si comprenderebbe il mantenimento del principio della sussistenza del rapporto obbligatorio unicamente tra il terzo e l'amministratore o il funzionario che ha irrualmente autorizzato i lavori o i servizi"* (v. Cass. sentenza n. 355 del 2002).

Tale valutazione altamente discrezionale, lambendo il merito amministrativo, si è ritenuto finora che difficilmente potrebbe essere affidata ad un organo "tecnico" come l'O.S.L. che, come chiarito anche dal Giudice Amministrativo, *"non effettua mai valutazioni caratterizzate da*

*discrezionalità amministrativa [...] ma compie accertamenti o, tutt'al più, valutazioni di ordine tecnico [...]*" (v. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 02.10.2012, n. 5170).

E' però da considerare che la discrezionalità amministrativa, per quanto "alta" ed "ampia", non può mai trasmodare in arbitrio.

Da questo punto di vista, è possibile che il riscontro dell' "*utilitas*", in taluni casi, caratterizzati da una situazione (anche fattuale) di particolare evidenza, si risolve in un mero "accertamento tecnico", rientrando anch'esso nella competenza dell'OSL, ex art. 252, comma 4, TUEL. Tanto, considerando che, tra i particolari poteri (*extra ordinem*) che il "microsistema normativo" del dissesto assegna all'Organo Straordinario di Liquidazione, vi sono anche quelli di "*richiedere all'ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino che la prestazione è stata effettivamente resa*" e che, per quanto qui maggiormente rileva, "*la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale*" (v. art. 254, comma 4, TUEL).

Con specifico riferimento a tale potere normativo di riscontro, finalizzato all'inclusione nella "massa passiva", è innegabile che il sistema attribuisce espressamente all'OSL la rapportabilità o meno della "eseguita prestazione" ai fini propri dell'ente, eventualmente *anche* in presenza di una delibera consiliare che ha già riconosciuto il relativo debito e perciò l'*utilitas* della prestazione stessa.

Un simile potere di verifica dell'OSL implica ovviamente che, sul piano qualitativo, vale a dire dell'attinenza ai fini dell'ente della prestazione irregolarmente acquisita, vi sia già una sorta di copertura normativa sull'accertamento della corrispondente *utilitas* in capo al predetto Organo straordinario di liquidazione.

In questa ottica, sul piano normativo, potrebbe residuare al più soltanto un margine di discrezionalità (di minor rilievo), legato ad aspetti puramente quantitativi o anche qualitativi della prestazione irregolarmente acquisita, sussumibile nell'area del semplice "accertamento tecnico" o al più della "valutazione tecnica".

Insomma, il potere dei responsabili dei servizi di esprimersi sulla riferibilità della prestazione effettivamente svolta all'ambito "*dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale*", a richiesta dell'OSL, pare evocare esattamente il parametro richiamato all'art. 194, comma 1, lett. e) TUEL, per cui l'accertamento del vantaggio non può prescindere dalla riferibilità delle acquisizioni, ancorché assunte in violazione delle regole contabili, all'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Nel contesto dell'art. 194, comma 1, TUEL, dunque, il potere di "riconoscere il debito" dell'ente dissestato, conseguente agli "*atti e fatti di gestione, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*" (ex art. 252, comma 4, TUEL), potrebbe essere esercitato dall'OSL, sia per l'ipotesi di cui alla lettera a) del precitato art. 194, e sia per tutte le altre ipotesi, ivi comprendendo anche quella di cui alla lettera e).

Il riconoscimento di un simile eccezionale potere finirebbe per chiudere il "microcosmo normativo" del dissesto, caratterizzato da varie regole *extra ordinem*, giustificate – come detto

più volte – dalle peculiari esigenze perseguite con il dissesto stesso (artt. 24, 41, 81, 97, 117 co.1 lett.m) Cost).

In questa ottica non appare inutile ricordare come finanche con riferimento al criterio di imputazione contabile del debito riconosciuto, il particolare regime del dissesto segna punti di discordanza con il sistema *in bonis*.

Pendente il dissesto, infatti, l'art. 252, comma 4, TUEL individua nel 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato l'argine temporale delle due gestioni (c.d. "data di segregazione") ed in tale argine colloca il peso finanziario del debito, anche se riconosciuto dopo. L'art 254 comma 3, lett. a), infatti, dispone che "*nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*".

Nell'ipotesi di un ente "sano", invece, il riconoscimento conferisce "certezza" contabile al debito e ne definisce la competenza finanziaria per l'esercizio in cui avviene il riconoscimento stesso, seppur nelle articolazioni del distinguo legato all'avvenuta esecuzione o meno della prestazione (v. allegato 4/2, § 9.1. del D.lgs. n. 118/2011 e Sez. Autonomie, delib. n.21 del 23/10/2017/QMIG).

Pendente il dissesto, l'atto di riconoscimento non incide minimamente sull'imputazione del relativo debito, che – si ripete – 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.

Di tanto, del resto, mette conto anche 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, la quale prevede che "[a]i fini dell'applicazione [dei più volte richiamati] articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, [...] *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 rende plasticamente evidente la separazione tra la gestione *ante* e *post* dissesto chiarendo che, a prescindere dal momento in cui intervenga l'accertamento del debito e 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).

## **7) – Conclusioni.**

I profili esaminati finora lasciano intravedere possibili aperture per una revisione dell'indirizzo consolidato (al quale questa Sezione ha pure ampiamente contribuito), circa la giuridica necessità che l'organo consiliare dell'ente pervenga al riconoscimento dei debiti fuori bilancio (ex art. 194 TUEL) anche in pendenza di dissesto (ex art. 244 e ss, TUEL).

Il Collegio, peraltro, è ben consapevole dei profili di novità legati alle riflessioni illustrate finora, maturate sulle norme del dissesto, che potrebbero giustificare il prospettato diverso orientamento.

Trattasi invero di norme di non agevole lettura, come del resto mostra anche il dibattito sulla "latitudine" del potere dell'organo straordinario di liquidazione, tuttora aperto presso il Giudice Amministrativo.

A tal riguardo si richiama l'Ordinanza n. 1994 del 20.3.2020 con la quale la Sezione IV del Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza Plenaria la risoluzione di un contrasto giurisprudenziale, in ordine all'interpretazione dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 80/2004, con riferimento alle risorse destinate a finanziare gli oneri derivanti dall'adozione del provvedimento di c.d. acquisizione sanante (ex art. 42-bis del d.P.R. 8.6.2001, n. 327), rimarcando come la norma di interpretazione autentica evidenzia *"la volontà del Legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione"*.

Nel tratteggiato contesto, dunque, da un lato i margini di novità della riferita ricostruzione ermeneutica dei poteri dell'OSL, desumibili dal combinato disposto delle norme di cui agli artt. 244, comma 1, 252, comma 4, 254, comma 3, lett. a), e commi 4 e 7 del medesimo articolo 254, TUEL, e dall'altro l'importanza che riveste l'eventuale modifica del ricordato consolidato orientamento, circa la giuridica necessità che l'organo consiliare dell'ente pervenga al riconoscimento dei debiti fuori bilancio anche in pendenza di dissesto, depongono per:

- a) la rilevanza in concreto della soluzione delle evidenziate problematiche interpretative, ai fini del corretto esercizio, da parte di questa Sezione, della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica;
- b) l'oggettiva difficoltà della Sezione medesima di pervenire ad una soluzione tale da poter essere certi della sua condivisibilità anche da parte delle altre Sezioni di Controllo.

Di qui la necessità di sospendere la decisione sulla richiesta di parere in riferimento e di rimettere, nello spirito e nella lettera dell'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012 e ss.ii.mm., al Presidente della Corte dei conti ogni valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite la descritta questione interpretativa, da compendiare nel seguente duplice quesito, volto a stabilire:

- 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".

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti  
Sezione regionale di controllo per la Campania

**DELIBERA**

di sospendere la decisione sulla richiesta di parere del Comune di Cancellò e Arnone e di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di Controllo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012 e ss.ii.mm., la questione di massima descritta in parte motiva.

**DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti ed al Sindaco del comune di Cancellò e Arnone.

Così deliberato nelle camere di consiglio del 9 e del 21 aprile 2020.

Il Relatore  
Ilaria Cirillo

Il Presidente  
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 6 maggio 2020

Il Direttore della Segreteria  
dott. Mauro Grimaldi