



Deliberazione n. 8/2019/PAR
Comune di Cassino (FR)

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

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Angela Pria	Consigliere relatore;
Oriella Martorana	Consigliere;
Elena Papa	Primo Referendario;
Carla Serbassi	Primo Referendario.

nella camera di consiglio del 7 febbraio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

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 e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo”;

VISTA la lettera prot. n. 5329 del 4 dicembre 2018, con cui il CAL ha trasmesso alla Sezione e per conoscenza al Comune di Cassino (FR), tramite posta elettronica certificata, la richiesta di parere, avanzata dal Sindaco, ai sensi dell’articolo 7 della legge del 5 giugno 2003, n. 131; richiesta peraltro già inviata in conoscenza alla Sezione, in data 25 ottobre 2018 prot. n. 4688, dal medesimo Comune.

VISTE le ordinanze presidenziali n. 38/2018 e 1/2019, che hanno deferito la questione all’esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il relatore, Dott.ssa Angela Pria;

Ritenuto in

FATTO

il Sindaco del Comune di Cassino ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere intesa a conoscere *“se la deroga al disposto del comma 10 dell’art. 255 del D.Lgs. n. 276/2000 “Non compete all’organo straordinario di liquidazione l’amministrazione...dei residui attivi e passivi relativi ai fondi gestione vincolata,...” stabilita dall’art. 1 comma 457 L. 232/2016 così come modificato dall’art. 36 del D.L. 50/2017 sia ancora valida anche per un Comune che abbia approvato il rendiconto 2017, il bilancio 2018/2020 e dichiarato il dissesto nel corso del 2018, ovvero debba confermarsi la sua temporaneità e eccezionalità ed applicarsi le disposizioni del comma 10 dell’art. 255 TUEL, come da ultimo riformulato”*

Considerato in

DIRITTO

1. L’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti la funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni, da Comuni, da Province e da Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

La Sezione delle Autonomie, in vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione possa svolgersi, è intervenuta con l’atto di indirizzo in data 27 aprile 2004 e in data 4 giugno 2009 con la delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR, fissando rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica, carattere

generale ed astratto del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) la cui verifica deve precedere l'esame del merito della richiesta.

Con riguardo alla verifica del profilo soggettivo e procedurale, la richiesta risulta ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle autonomie sopra richiamate e delle Sezioni riunite (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54), ritiene la richiesta di parere in esame ammissibile sul piano oggettivo poiché il quesito involge in maniera diretta e specifica nozioni ed istituti, quali l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, le competenze dell'organo straordinario di liquidazione, che attengono alla materia della contabilità pubblica secondo l'accezione tecnica delineata dalle citate deliberazioni.

Ai fini del presente parere la questione posta dall'ente viene trattata in maniera astratta rispetto alla specifica vicenda gestionale che vi resta sottesa, senza interferire nelle prerogative degli organi cui la legge attribuisce competenze nell'ambito della procedura di dissesto finanziario e senza involgere i diritti di soggetti terzi o interferire nel sistema di tutela degli stessi.

2. Nel merito, il Collegio ritiene che, in applicazione dei riferiti principi sul carattere astratto del quesito da trattare, la questione va riferita all'individuazione dell'ambito di applicazione dell'articolo 255 TUEL. Tale ultima disposizione, nel dettare le regole per l'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento dell'ente in dissesto da parte dell'organo straordinario di liquidazione, dispone espressamente, al comma 10, che non rientrano nelle competenze di detto organo *"l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222 e dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese, nonché l'amministrazione dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'articolo 206"*.

Sulla richiamata disposizione è intervenuta la deroga per i comuni e le province in stato di dissesto, da ultimo con l'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

L'articolo 36 interviene su alcune disposizioni che disciplinano il raggiungimento del riequilibrio di bilancio da parte degli enti in dissesto, l'amministrazione dei residui attivi e passivi da parte dell'organo straordinario della liquidazione, nonché l'inserimento dei debiti fuori bilancio nell'ambito dei piani di riequilibrio finanziario per gli enti in pre-dissesto, al fine di chiarirne la portata applicativa.

In particolare, il comma 2 riformula le disposizioni vigenti che prevedono, nei comuni e nelle province in stato di dissesto finanziario, che l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata sia di competenza dell'organo straordinario della liquidazione.

Il sopra richiamato comma 2 novella il comma 457 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017), che a sua volta sostituisce l'articolo 2-*bis* del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, recanti la medesima disposizione di deroga, rispettivamente, per i comuni e le province. Si ricorda che il comma 457 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016 aveva già introdotto una deroga all'articolo 255, comma 10 TUEL, prevedendo che per i comuni in stato di dissesto l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario di liquidazione. L'articolo 255 TUEL, come sopra richiamato, nel dettare le regole per l'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento dell'ente in dissesto da parte dell'organo straordinario di liquidazione, dispone espressamente, al comma 10, che non rientrano nelle competenze dell'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi a fondi a gestione vincolata, ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese.

Per contro, il comma 457 riformulato conferma per i comuni e le province in stato di dissesto la deroga all'articolo 255, comma 10 TUEL, nel senso che l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione (nuovo comma 1 dell'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 113 del 2016 novellato).

Rispetto alla disciplina dell'articolo 255 TUEL, la norma di deroga definisce le modalità contabili della gestione di tali residui, disponendo che l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata sia gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione; conferma altresì la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori (nuovo comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto-legge n. 113 del 2016).

Infine, si segnala, per completezza della ricognizione normativa, che l'articolo 1, comma 878, lett. b), della legge 22 dicembre 2017, n. 205 interviene sull'articolo 255, comma 10 TUEL prevedendo che l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria (di cui all'articolo 222 TUEL) non rientra nelle competenze dell'organo straordinario di liquidazione degli enti locali in dissesto. La misura recata dal comma 878 citato è finalizzata ad assicurare la copertura e la continuità del servizio di tesoreria degli enti locali su tutto il territorio nazionale.

Sulla questione occorre richiamare anche la normativa sulla procedura di dissesto finanziario e, in particolare, esaminare il riparto legislativo delle competenze tra gli organi ordinari e straordinari dell'ente, la cui disciplina è contenuta nel titolo VIII, capi II, III e IV del TUEL e nelle deroghe introdotte dalle norme sopra richiamate anch'esse vigenti.

Com'è noto, la dichiarazione di dissesto produce, fondamentalmente, l'effetto di separare la gestione ordinaria, di competenza degli organi ordinari dell'ente, ed in special modo del Consiglio Comunale, cui compete il compito di riequilibrare il bilancio con una serie di manovre correttive, dalla gestione straordinaria di competenza dell'organo di liquidazione, cui spetta la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze pregresse.

In particolare, l'organo straordinario di liquidazione ha competenza per tutti gli atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Ciò detto, si osserva che la finalità della norma di cui all'articolo 255, (rubricato "acquisizione e gestione dei mezzi finanziari di risanamento") non è direttamente quella di individuare e perimetrare la massa passiva, posto che tale contenuto è

proprio dell'articolo 254, comma 3, ma si inserisce, invece, all'interno della disciplina dell'"acquisizione dei mezzi di risanamento" per liquidare la massa passiva. Ed invero, la *ratio* dell'esclusione per l'organo straordinario di prendere in carico le gestioni vincolate, sia per la parte attiva sia per quella passiva, può rinvenirsi nel presupposto che tali fondi, dovendo per definizione essere in equilibrio, non necessitino di alcun tipo di contributo dall'amministrazione straordinaria della liquidazione.

Anche la Sezione delle autonomie ha avuto modo di occuparsi dell'articolo 255, comma 10 TUEL, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2017/QMIG.

In essa si afferma che *"Ai sensi dell'anzidetta disposizione, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, non rientrano nell'attività di acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento i residui attivi e passivi relativi a fondi a gestione vincolata, come pure i mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese, nonché l'amministrazione dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento, ex art. 206, a valere sulle entrate dei primi tre titoli del bilancio di previsione.*

Dunque, l'OSL non doveva – fino all'entrata in vigore dell'art. 2-bis del d.l. n. 113/2016 per le province in dissesto e dell'art. 1, comma 457, della predetta legge n. 232/2016 per gli altri enti locali parimenti in dissesto - occuparsi dei residui attivi e passivi relativi a fondi a gestione vincolata che nulla può aggiungere alla gestione liquidatoria, caratterizzata, nella sua fisiologia, dal necessario equilibrio fra poste attive e poste passive. Questi doveva e deve, tuttora, 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".

La Sezione delle autonomie prosegue: *"Quanto osservato appare confermato dalla ratio legis che ispira la recentissima modifica apportata dal citato art. 1, comma 457, della legge n. 232 del 2016, il quale stabilisce testualmente: "in deroga a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i comuni in stato di dissesto, l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario di liquidazione".* Disposizione, quest'ultima, che replica quanto già previsto dall'art. 2-bis del d.l. n. 113/2016 con esclusivo riferimento alle province in dissesto. In tal modo viene meno, seppur

dal momento dell'entrata in vigore dell'anzidetta disposizione, il principale riferimento normativo in ragione del quale parte della giurisprudenza ha giustificato l'esclusione dalle competenze dell'organo straordinario di liquidazione dei debiti fuori bilancio riferiti a gestioni vincolate, in analogia a quanto previsto per i residui attivi e passivi".

Nel rilevare un contenuto dispositivo lacunoso nel complesso sistema gestionale dell'ente dissestato che si caratterizza per la presenza dell'organo straordinario di liquidazione e della peculiare "missione istituzionale" al medesimo affidata per realizzare superiori interessi pubblici a salvaguardia dell'effettivo risanamento dell'ente locale, ad avviso del Collegio, le disposizioni da applicare per la gestione degli enti locali dissestati sono volte a tutelare in via prioritaria, l'interesse generale al buon andamento della finanza locale ed alla corretta gestione delle risorse finanziarie nel recupero dell'equilibrio di bilancio degli enti locali dissestati.

In tale ottica appare ragionevole far rientrare anche le valutazioni dell'organo straordinario di liquidazione nei procedimenti espletati per verificare se le poste contabili debbano essere inserite, o meno, nella categoria dei residui attivi e passivi relativi a "fondi a gestione vincolata" (sentenza Consiglio di Stato Sez. III, n. 06149/2017); e ciò nel presupposto del mantenimento dell'equilibrio contabile nella gestione dei vincoli e della necessaria collaborazione istituzionale tra i soggetti interessati alla procedura di riequilibrio.

Tale necessaria collaborazione è stata espressamente menzionata nel recente Atto di orientamento pronunciato dall'Osservatorio sulla Finanza e la contabilità degli enti locali, ex articolo 154, comma 2 TUEL, adottato nell'adunanza plenaria del 26 ottobre 2018, sulla gestione dei fondi vincolati negli enti in dissesto finanziario; in esso si afferma che *"al fine di promuovere la maggiore omogeneità possibile di attività e comportamenti amministrativi" (...)* *"La gestione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata nei Comuni dissestati di competenza dell'Organo straordinario di liquidazione deve avvenire attraverso il coinvolgimento dell'Ente locale interessato affinché allo stesso sia garantito il supporto conoscitivo costante necessario per la prosecuzione di eventuali progetti e/o programmi ad esse connessi e per avere piena certezza circa la portata e la concreta attuazione dell'azione di risanamento".*

Conclusivamente, ritiene il Collegio che la competenza riconosciuta all'Organo straordinario vada esercitata nel rispetto del mantenimento dell'equilibrio contabile nella gestione dei vincoli e nella necessaria collaborazione tra detto Organo e l'Ente locale; ciò anche in considerazione del principio di "buon andamento", assunto dalla giurisprudenza costituzionale, quale "armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il miglior impiego delle risorse".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Responsabile del Servizio di Supporto, al Sindaco del Comune di Cassino nonché, al Presidente del Consiglio delle Autonomie.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2019.

Il Relatore
f.to Angela Pria

Il Presidente
f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 28 marzo 2019

Il Funzionario responsabile del Servizio di Supporto
f.to Aurelio Cristallo