CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

QUESTIONE DI MASSIMA CONCERNENTE LA POSSIBILITÀ DI COMPRENDERE NELLA MASSA PASSIVA DI UN COMUNE IN STATO DI DISSESTO POSTE DEBITORIE NON RITUALMENTE RICONOSCIUTE

DELIBERAZIONE N. 12/SEZAUT/2020/QMIG

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 12/SEZAUT/2020/QMIG

Adunanza del 14 luglio 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio Marco CANU, Vincenzo LO PRESTI, Marco PIERONI, Andrea ZACCHIA, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA;
Consiglieri	Alfredo GRASSELLI, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Dario PROVVIDERA, Alessandro FORLANI, Marco VILLANI, Valeria FRANCHI, Filippo IZZO, Claudio GUERRINI.
Primi Referendari	Michela MUTI;
Referendari	Fabio ALPINI, Giovanni NATALI, Fabio CAMPOFILONI.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 57/2020/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Cancello e Arnone (CE), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente la possibilità di comprendere nella massa passiva di un comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute così ampliando le facoltà dell'organo straordinario di liquidazione;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 8 dell'8 giugno 2020, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 543 dell'8 luglio 2020 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i Relatori, Consiglieri Adelisa Corsetti e Valeria Franchi;

PREMESSO

La questione oggetto di deferimento trae origine da una richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 7, della l. 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Cancello e Arnone il quale premesso che:

- con deliberazione consiliare del 26 luglio 2018, l'Ente ha dichiarato il dissesto, ai sensi dell'art. 244 del TUEL;
- l'Organo Straordinario di Liquidazione (d'ora in avanti: OSL), in composizione collegiale, è stato nominato con d.P.R. del 3.01.2019 e si è insediato il 21.01.2019;
- il Comune, per consentire la rilevazione della massa passiva, ha trasmesso all'OSL un elenco dei debiti fuori bilancio per fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur in mancanza della delibera consiliare di riconoscimento prescritta dall'art. 194 del Tuel;
- il medesimo organo straordinario ha comunicato che i predetti debiti, pur ricadendo nell'arco temporale di propria competenza, postulano il preventivo riconoscimento da parte del Consiglio comunale;
- nonostante pendesse il dissesto, è stata notificata al Comune un'ordinanza di assegnazione somme da parte del giudice dell'esecuzione.

Il Comune ha chiesto il motivato avviso della Sezione regionale di controllo competente in ordine seguenti quesiti:

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 sorte 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".

La Sezione remittente, con la delibera n. 57/2020/QMIG, valutata positivamente l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta, ha declinato l'esercizio della funzione consultiva sui quesiti inerenti alla concreta attività gestoria dell'ente, limitando l'esame ai profili interpretativi delle disposizioni coinvolte.

In questa prospettiva è stato deliberato di rimettere all'Organo nomofilattico i quesiti a) e b), riformulati nell'unico interrogativo di seguito specificato:

"a) "*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*".

La richiesta di parere, oggetto di rimessione, è stata, pertanto, circoscritta alla fase della rilevazione della massa passiva del dissesto e, in particolare, alla individuazione del corretto iter amministrativo da seguire allorquando vengano in rilevo debiti fuori bilancio, formatisi prima della dichiarazione di dissesto e non riconosciuti dall'Ente entro la data di tale dichiarazione.

La Sezione regionale, premessa una ricostruzione sistematica della disciplina del dissesto, dal principio di concorsualità alla separazione della gestione "dissestata" (affidata all'OSL, organo sostitutivo dell'amministrazione in carica) da quella ordinaria (di competenza della Giunta e del Consiglio dell'Ente), riferisce dell'orientamento consolidato, anche della medesima Sezione, che ha ritenuto di esclusiva competenza dell'Organo consiliare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, anche se ricadenti nella sfera di competenza dell'OSL (perché relativi a "*fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello del bilancio stabilmente riequilibrato*").

A tal riguardo fa rinvio alle coordinate interpretative rese, in maniera univoca, dalla Sezione regionale di controllo per la Campania (deliberazioni n. 66/2018/PAR; n. 132/2018/PAR), dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana (deliberazione n. 124/2019/PAR) e dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione n. 104/2019/PAR).

Ciononostante, la Sezione remittente si fa carico di offrire una rilettura delle norme di riferimento in chiave sistematica, muovendo dalla natura eccezionale dell'istituto del dissesto, definito un "*microsistema extra ordinem*".

Di qui la possibilità di una rimeditazione della portata dell'art. 194 del Tuel – e di una rilettura della relativa disciplina – non disgiunta dalla previsione di cui all'art. 244, comma 1, a mente del quale "*Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale 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*". Viene, quindi, individuato il primo punto di frizione con l'impostazione tradizionale – che considera imprescindibile il riconoscimento del debito nelle forme ordinarie – poiché un elemento caratterizzante del dissesto è proprio l'impossibilità di far fronte alle criticità economico-finanziarie con le "modalità" di cui agli artt. 193 e 194 e, quindi, con le procedure ordinarie di riconoscimento di debito.

Altro rilevante elemento di riflessione viene rinvenuto nell'art. 254, comma 7, del Tuel che attribuisce all'OSL il potere di transigere "*vertenze giudiziali e stragiudiziali relative ai debiti rientranti nelle fattispecie di cui al comma 3, inserendo il debito risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione*".

Secondo la Sezione campana, un simile potere di transazione si pone in stretta connessione con quello cognitivo e determinativo della massa passiva, su cui l'OSL ha competenza esclusiva, dovendo ricomprendere in tale aggregato anche 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*" (art. 252, comma 4, Tuel). Il potere di transigere, per logica conseguenza, comporterebbe la preventiva delibazione della presenza dei presupposti legittimanti il riconoscimento, non essendo ammissibile, pena l'elusione della norma, che possa essere oggetto di transazione una posizione debitoria maturata extra bilancio e non riconducibile all'ente sulla base dei criteri di cui all'art. 194, comma 1, del Tuel.

Aggiunge, inoltre, la Sezione remittente che la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio descritta dall'art. 194 del Tuel è tarata sulla "sana gestione" dell'ente, corrispondendo alle molteplici esigenze di controllo democratico, oltre a salvaguardare le rilevanti funzioni di indirizzo intestate all'organo consiliare, verificare il permanere degli equilibri di bilancio e garantire il reperimento delle fonti di copertura come indicato dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 27/2019/QMIG. Esigenze, queste, che

sarebbero recessive in caso di dissesto, ove risulta prevalente la necessità di assicurare in tempi brevi il soddisfacimento dei creditori dell'Ente anche allo scopo di dare effettività al risanamento.

Con particolare riferimento al controllo democratico insito nella procedura di riconoscimento ordinario, fa presente che risulterebbe assicurato dall'obbligo di resa del conto gravante sull'OSL a norma dell'art. 256, comma 11, del Tuel, fermo restando il dovere di trasmettere ogni atto di riconoscimento di debito alla Procura erariale, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della l. n. 289/2002.

Segue un'ampia disamina delle fattispecie di debito fuori bilancio elencate dall'art. 194 del Tuel, analizzate in relazione al coefficiente di discrezionalità che sarebbe richiesto all'OSL in sede di riconoscimento (assai ridotto nel caso di sentenze esecutive e più accentuato nelle residue ipotesi). La Sezione Campania conclude per la generalizzata sussistenza del potere, in relazione ai consolidati principi che governano l'esercizio del potere discrezionale, che non può mai trasmodare in arbitrio.

In definitiva, il riconoscimento di tale facoltà sarebbe funzionale a chiudere il "microcosmo normativo" del dissesto, che si distingue nettamente dalla gestione *in bonis*.

Ad ulteriore riprova della frattura tra le due fasi, la Sezione pone l'accento sulla diversità del criterio di imputazione del debito che, nella gestione ordinaria, è imputato alla competenza finanziaria dell'esercizio nel quale avviene il riconoscimento (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 21/2018/QMIG**),** mentre, in caso di dissesto, il debito precedente al riequilibrio deve rientrare nella massa passiva.

Ciò si desume dagli artt. 252, comma 4, e 254, comma 3, lett. a), del Tuel secondo cui "*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*".

La separazione delle due gestioni risulterebbe evidente anche dalla norma di "interpretazione autentica" di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, secondo cui ai fini dell'applicazione dei richiamati artt. 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*". Sarebbero, così, indifferenti sia la data sia le modalità dell'accertamento del debito, rilevando soltanto la sua correlazione alla gestione "dissestata".

CONSIDERATO

1. La Sezione delle autonomie è chiamata a pronunciarsi in ordine alla perimetrazione delle competenze dell'OSL, in relazione ai debiti fuori bilancio per i quali l'Ente, ancora *in bonis*, non abbia provveduto alla adozione di tempestiva e formale deliberazione di riconoscimento ex art. 194 Tuel.

La questione involge, in particolare, la corretta esegesi della normativa recata dal testo unico degli enti locali in tema di dissesto finanziario e, segnatamente, dell'art. 254 che disciplina, nel dettaglio, la procedura per la formazione e la rilevazione della massa passiva.

La Sezione ritiene la sussistenza di elementi per una pronuncia nomofilattica, anche al fine di prevenire possibili contrasti interpretativi tra Sezioni regionali di controllo.

A tal riguardo deve, preliminarmente, rilevarsi che la questione all'esame del Collegio non presenta elementi di assoluta novità.

La problematica di cui trattasi, è stata, invero, oggetto, sia pur nell'ambito della disamina di una più specifica e circoscritta fattispecie, dell'atto di orientamento reso dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 3/SEZAUT/2017/QMIG.

Nell'occasione - chiamata, tra l'altro, a dirimere il dubbio interpretativo circa la riconducibilità dei debiti fuori bilancio afferenti all'amministrazione dei fondi a gestione vincolata alle fattispecie richiamate dall'art. 254 Tuel – la Sezione ha svolto alcune considerazioni di carattere generale circa la portata applicativa dell'anzidetta disposizione che, per quanto di interesse, appare opportuno richiamare in questa sede.

Con riguardo alla disciplina dettata per la formazione della massa passiva, ed alle poste da ricomprendere nella stessa, è stato rimarcato come i debiti fuori bilancio debbano essere preventivamente riconosciuti dal Consiglio comunale, nei limiti e con le procedure di cui all'art. 194 Tuel.

Ciò nondimeno questa Sezione ha precisato che, "*nel caso in cui non sia stata assunta la deliberazione consiliare di riconoscimento, successivamente alla dichiarazione di dissesto, la valutazione di ammetterli alla massa passiva spetta esclusivamente all'OSL, sulla scorta della documentazione raccolta*" il quale deve decidere sull'ammissibilità delle domande formulate dagli aventi diritto avvalendosi, se del caso, delle facoltà istruttorie accordate allo stesso.

Sottesa a detta ricostruzione è una interpretazione dell'art. 254 Tuel strettamente aderente al tenore letterale, e conforme alla *ratio* della disposizione.

La stessa risulta in linea con il percorso argomentativo posto dalla Sezione regionale di controllo per la Campania a fondamento della prospettata rivisitazione dell'orientamento, restrittivo, maturato presso le Sezioni regionali di controllo che, in maniera pressoché, uniforme ritengono, di contro, necessario, ai fini dell'inclusione nel piano di rilevazione, il previo riconoscimento del debito da parte dell'organo consiliare.

2. Muovendo dalle argomentazioni svolte dalla Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione n. 3/2017 come richiamate, si ritiene che univoche e concludenti siano le indicazioni testuali offerte dalle disposizioni del Tuel, in tema di dissesto, circa la non necessarietà del previo riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio comunale ai fini del loro inserimento nel piano di rilevazione.

A conforto di tale assunto milita, in primo luogo, il chiaro disposto di cui all'art. 254 Tuel.

Detta disposizione, nel normare la procedura per la formazione della massa passiva in vista della redazione del c.d. piano di rilevazione, e del successivo piano di estinzione, al comma 3 lettera a) evoca "*i debiti di bilancio ed i debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*".

Di qui la netta indicazione circa la volontà del legislatore di ammettere alla massa passiva la pressoché totalità dei debiti, in bilancio e non, sorti nell'arco temporale indicato, con la sola limitazione, per i debiti fuori bilancio, di vagliarne i requisiti fissati dall'art. 194 Tuel al quale si fa, dunque, rinvio non già sotto il profilo procedurale (adozione della formale delibera consiliare di riconoscimento) quanto piuttosto sotto quello sostanziale per porre i criteri (utilità ed arricchimento) ai quali devono informarsi le verifiche di competenza dell'OSL.

In tal senso deve leggersi il successivo comma 4 del citato art. 254 Tuel a mente del quale, ai predetti fini, "*l'organo straordinario di liquidazione, ove lo ritenga necessario, richiede all'ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino che la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale*".

Appare evidente, dunque, come dalla lettura in combinato disposto dei due commi citati, lungi dall'evincersi la necessità della deliberazione consiliare di riconoscimento, si traggano inequivocabili dati testuali di segno contrario.

Tale ampiezza di poteri in favore dell'organo straordinario trova ulteriore conforto nella previsione del comma 7 dell'art. 254 che autorizza lo stesso a transigere vertenze, giudiziali e stragiudiziali, relative ai debiti di cui al comma 3 della medesima disposizione.

Come correttamente osservato dalla Sezione regionale di controllo remittente trattasi, invero, di una competenza che postula, sul piano logico ancor prima che giuridico, la titolarità di un potere di previa delibazione dei presupposti legittimanti il riconoscimento "*non essendo ammissibile, pena l'elusione della norma, che possa essere oggetto di transazione una posizione debitoria maturata extra bilancio*" e non oggetto di riconduzione alla gestione finanziaria dell'ente.

D'altro canto, la piena operatività dell'art. 194 Tuel parrebbe esclusa dalla stessa condizione di ente dissestato e dalla circostanza che, così come previsto dall'art. 244 dello stesso TU, l'ente versi in condizioni di difficoltà alle quale non si sia potuto fare validamente fronte con le modalità di cui agli artt. 193 e 194.

Sotto diverso profilo ricostruttivo, deve rilevarsi, inoltre, come le vigenti disposizioni del Tuel in tema di dissesto, e segnatamente l'art. 254 Tuel, riproducano le omologhe disposizioni del d.lgs. n. 77/1995 come modificate per effetto della successive novelle che, in vista di una rapida definizione dei piani di rilevazione, ed al fine di evitare duplicazioni di accertamenti, hanno operato una significativa rivisitazione della procedura ed una concentrazione della pluralità di competenze in capo all'OSL.

In questa prospettiva detto organo quale *dominus* esclusivo della peculiare procedura finalizzata al risanamento dell'ente, ha assunto una propria specificità, connotandosi sempre più quale organo sostitutivo di quelli ordinari dell'ente, titolare di elevati poteri organizzatori (cfr. art. 253 Tuel).

Condivisibili sono, pertanto, le considerazioni della Sezione remittente circa la possibilità di delineare un "microsistema *extra ordinem*" al quale vanno ricondotte le disposizioni che regolano, nel dettaglio, l'intera attività dell'organo straordinario di liquidazione ed al quale va riconosciuto un proprio statuto informato al principio della par condicio creditorum ed alla tutela della concorsualità.

Di qui, dunque, la possibilità di operare un netto *discrimen* tra le regole ordinarie che presidiano la gestione dell'Ente *in bonis* e quelle proprie, eccezionali ed inderogabili applicabili alla gestione dissestata che prevedono "*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*".

Espressione di tale netta cesura tra le due gestioni è la norma di "interpretazione autentica" di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, che ai fini dell'applicazione dei richiamati artt. 252, comma 4, e 254, comma 3 ha riguardo unicamente alla correlazione del debito alla gestione "dissestata".

In linea con tale ricostruzione – che valorizza i caratteri di specialità della disciplina relativa al dissesto – sono, inoltre, le argomentazioni con le quali la Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria la risoluzione di un contrasto circa l'interpretazione dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 80/2004 rilevando come la norma di interpretazione autentica sia espressione della "*volontà del Legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione*" (cfr. ordinanza n. 1994 del 20 marzo 2020).

Di interesse risultano, altresì, le considerazioni circa lo scopo della procedura di dissesto che, in quanto finalizzata, a "*riportare l'Ente locale in bonis, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie, comunque, connesse alla condotta amministrativa pregressa* (…) *tende a sterilizzare tutte le conseguenze negative, in termini patrimoniali e finanziari, degli atti e fatti di gestione antecedenti al dissesto consentendo, in tal modo, l'ordinata ripresa delle funzioni istituzionali dell'Ente*".

3. Plurimi argomenti – sia di carattere positivo che sistematico – depongono, dunque, per una riconsiderazione dell'orientamento, sin qui invalso nella interpretazione delle Sezioni regionali di controllo, circa l'impossibilità di inserire nel piano di rilevazione della massa passiva un debito fuori bilancio ove non sia stata adottata formale deliberazione consiliare di riconoscimento.

Né può obiettarsi che una tale ampia lettura importi un *vulnus* rispetto alle esigenze cui è preordinata la procedura di cui all'art. 194 Tuel, peraltro, di recente ribadite dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG.

Nell'occasione la Sezione, nel sottolineare la indefettibilità della deliberazione consiliare di riconoscimento anche in ipotesi di debito fuori bilancio riveniente da provvedimento giurisdizionale, ha, infatti, evidenziato come la stessa assolva a plurime finalità (individuazione della fonte di finanziamento, effettività del mezzo di copertura, mantenimento degli equilibri, trasmissione alla Procura erariale in relazione ad eventuali profili di responsabilità) e come, pertanto, non possa prescindersene.

Ebbene, sul punto, condivisibili si appalesano le considerazioni della Sezione remittente laddove si evidenzia come dette esigenze assumano nel "micro sistema normativo" del dissesto diversa consistenza e come lo stesso offra, comunque, garanzie in relazione sia al finanziamento del debito – "*che trova copertura nella massa attiva ossia nelle risorse individuate dall'Osl ex artt. 252, comma 4, lett.b) e 255 Tuel*" – sia ai profili di controllo democratico presidiati dalle disposizioni che prevedono la resa del conto a carico dello stesso organo.

Anche con riferimento ad eventuali responsabilità erariali appare opportuno rilevare come – oltre all'obbligo di trasmissione degli atti di riconoscimento del debito che discende dall'art. 23, comma 5, legge n. 289/2002 – l'art. 252, comma 5, Tuel preveda a carico dell'OSL un espresso obbligo di denunzia in caso di accertamento di danni cagionati all'ente locale o all'erario.

4. Riconosciuta, quindi, la competenza dell'OSL in relazione ai debiti fuori bilancio ai fini della formazione della massa passiva e del piano di rilevazione, si tratta di individuarne la latitudine e di verificare se detta competenza possa ritenersi estesa a tutte le fattispecie previste dall'art. 194 Tuel o se, viceversa, debba scriminarsi operando una selezione in ragione del carattere, più o meno, discrezionale delle valutazioni demandate all'organo straordinario.

Come noto – e come ricordato dalla Sezione remittente – l'art. 194 Tuel prevede una serie di fattispecie che, ai fini del riconoscimento del relativo debito, implicano valutazioni discrezionali di ampiezza progressivamente crescente, man mano che dall'ipotesi di cui alla lettera a) – quella relativa ai debiti fuori bilancio rivenienti da sentenze esecutive priva di qualsivoglia margine di discrezionalità in quanto atto dovuto – si passi a quelle successive, fino alla lettera e) che, viceversa, importa un elevato grado di discrezionalità in considerazione della doverosa valutazione sull'utilità e sull'arricchimento conseguito dall'ente.

Alla luce delle argomentazioni che precedono – e del quadro normativo nell'accezione di "*micro sistema extra ordinem*" come dianzi tratteggiato – si ritiene che debba essere riconosciuta in favore dell'organo straordinario di liquidazione una competenza piena e non limitata a specifiche fattispecie.

In tal senso depone il rinvio, *tout court*, all'art. 194 operato dall'art. 254, comma 3, lett. a), Tuel.

È questa, peraltro, l'interpretazione già fornita dalla Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 3/QMIG/2017, secondo cui "*l'OSL deve decidere sull'ammissibilità delle domande formulate dagli aventi diritto entro i termini e con le modalità indicate dal comma 2 del ripetuto art. 254, ed anche sulla fondatezza delle posizioni debitorie di cui al successivo comma 3. Tale decisione deve essere formalizzata in un apposito provvedimento da notificare agli interessati, al momento dell'approvazione del piano di rilevazione, e può essere corroborata dalla documentazione raccolta in fase istruttoria, a termini anche del comma 4, che attribuisce all'OSL la facoltà di chiedere all'ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino l'effettività delle prestazioni rese, nonché la loro attinenza alle competenze istituzionalmente affidate all'ente locale. Alle anzidette competenze devono aggiungersi quelle riferite all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento di cui all'art. 255*".

Infatti – come già rimarcato – il legislatore si è fatto carico di apprestare in favore dell'organo straordinario di liquidazione idonei strumenti istruttori per adottare le determinazioni di competenza anche con riguardo alle ipotesi di debito fuori bilancio connotate da maggiori margini di discrezionalità.

A tal riguardo, correttamente osserva la Sezione remittente come, in taluni casi, le verifiche circa la sussistenza della c.d. *utilitas* possano risolversi in un mero accertamento tecnico – rientrante nella competenza dell'OSL ex art. 252 Tuel – e come, in ogni caso, il comma 4 del più volte citato art. 254 Tuel lo facoltizzi a richiedere ai responsabili dei servizi di rendere attestazioni circa la effettività della prestazione e circa la sua riferibilità ai fini propri degli enti.

Ciò, se del caso, anche ai fini dell'applicazione della disposizione di cui all'art. 191, comma 4, Tuel ed in vista delle verifiche circa la sussistenza dei presupposti in costanza dei quali viene meno il rapporto di immedesimazione organica tra il funzionario e l'amministrazione di competenza.

Diversamente opinando – ossia differenziando le fattispecie di competenza dell'OSL da quelle per le quali si riespande la competenza del Consiglio dell'ente – risulterebbe, invero, frustrato il principio della *par condicio creditorum* da intendersi in una accezione non solo sostanziale ma anche procedurale.

Conclusivamente, deve riconoscersi la competenza dell'OSL al riconoscimento dei debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno

precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato con riguardo a tutte le fattispecie di cui all'art. 194 Tuel.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 57/2020/PAR, enuncia 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."

La Sezione regionale di controllo per la Campania si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento. Agli stessi principi si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 14 luglio 2020.

I Relatori
Adelisa CORSETTI
(f.to digitalmente)
Valeria FRANCHI
(f.to digitalmente)

Il Presidente
Angelo BUSCEMA
(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 20 luglio 2020

Il Dirigente
Renato PROZZO
(f.to digitalmente)