



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER LA CAMPANIA**  
**Composta dai Magistrati:**

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (relatore)
Alessandro Forlani	Consigliere
Raffaella Miranda	Primo Referendario

**nella camera di consiglio del 8 maggio 2019**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

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;

Vista la nota prot. n. 5288 del 11/4/2019, con cui il Sindaco del Comune di Piedimonte Matese (CE) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n. 30/2019 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio al fine di deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, consigliere Rossella Cassaneti.

**FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Piedimonte Matese (CE) ha rivolto alla Sezione -ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003- una richiesta di parere, *“premesse che il Comune [...] ha dichiarato dissesto con la Delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 17/01/2019 ed è in attesa della nomina dell'Organo Straordinario di Liquidazione”*, inteso a *“conoscere se debba ritenersi corretto il demandare la gestione e la liquidazione dei residui attivi relativi a somme a destinazione vincolata dell'ambito iscritte nel bilancio del comune ai sensi non più dell'art. 255 del TUEL ma così come dettato dall'art. 1 comma 457 della legge 262 del 2016 che in particolare demanda all'OSL la gestione della totalità delle somme a destinazione vincolata iscritte a bilancio prima del dissesto”*; inoltre, nell'epigrafata richiesta di parere si chiede di *“sapere se corrisponde al vero che le stesse [somme], benché gestite dall'OSL, siano comunque liquidabili nella totalità ed in maniera separata dalla massa debitoria”*. L'Ente ha poi aggiunto -a chiarimento motivazionale della richiesta di parere- di avere necessità di lumi in merito all'utilizzo dei fondi vincolati relativi a finanziamenti

comunitari e regionali in quanto, da un lato l'OSL non è stato ancora nominato e, dall'altro lato, l'Ente ha necessità di disporre pagamenti urgenti dai ridetti fondi vincolati, che impongono tempi di rendicontazione stringenti e che -se non effettuati con i residui anzidetti- provocherebbero la revoca dei finanziamenti; sul punto, il Comune di Piedimonte Matese ha richiamato l'art. 255, comma 10, TUEL, che stabilisce che non compete all'OSL l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata.

## **DIRITTO**

**A.** In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, deve in proposito pervenirsi -nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del Consiglio delle Autonomie Locali per il tramite del quale l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo- a valutazione positiva, in conformità con l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, essendo stata la relativa richiesta formulata, nel caso di specie, dal Sindaco del Comune (organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, munito di rappresentanza legale esterna).

**B.** Il medesimo quesito supera positivamente anche lo scrutinio rivolto a verificarne l'ammissibilità oggettiva, in quanto rientra senz'altro in materia di contabilità pubblica, versa nell'ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria precedente/seguito i distinti interventi di settore -riguardando in particolare le linee di demarcazione tra gli ambiti gestionali riservati all'OSL e agli organi dell'Ente (in dissesto)- e non richiede -se non occasionalmente- la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere".

Onde esitare con chiarezza ed esaustività il quesito posto dall'Ente richiedente il parere, va premesso che la procedura del dissesto delineatasi per effetto delle disposizioni normative che si sono evolute nel tempo, si caratterizza, tra l'altro, per la netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, in ragione della quale all'ente locale spetta la gestione corrente attraverso la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato (sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Interno su parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali: artt. 259-261 TUEL), mentre all'OSL compete la ricognizione ed il ripiano della massa debitoria pregressa attraverso la predisposizione di un piano di rilevazione e di un piano di estinzione della massa passiva (artt. 254 e 256 TUEL). Più in dettaglio, alla luce di quanto previsto dalle disposizioni contenute nel capo III del titolo VIII del TUEL (artt. 252-258) in materia di attività dell'organo straordinario di liquidazione (OSL), le sue competenze risultano limitate temporalmente, in quanto riferite a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; oltre ad essere sottoposte a tale limite temporale, le medesime competenze (dell'OSL) sono strettamente connesse al disposto del comma 4 dell'art. 252 che le elenca alle lettere: a) rilevazione della massa passiva, b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali e c) liquidazione e pagamento della massa passiva e disciplinate dai successivi artt. 254-256.

Ora, la finalità dell'art. 254 TUEL ("Rilevazione della massa passiva") consiste nell'individuazione delle componenti della massa passiva attraverso la sua definizione nell'apposito piano, mentre la *ratio* della disciplina contenuta nell'art. 255 ("Acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento") deve rinvenirsi nell'individuazione della massa attiva e dei mezzi a disposizione dell'ente per il risanamento della situazione di dissesto finanziario. Ebbene, nell'ambito dell'attività di accertamento della massa attiva con la quale fare fronte alle passività individuate nel piano di rilevazione ai sensi dell'art. 255 TUEL, l'OSL deve altresì occuparsi, in ragione della modifica del comma 10 della ridetta norma intervenuta per effetto dell'art. 1, comma 457, della legge n. 232/2016, dell'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi a fondi a gestione vincolata.

Infatti, non lascia luogo a dubbi la lettura del citato art. 1, comma 457, della legge n. 232/2016 (come sostituito dall' art. 36, comma 2, D.L. 24 aprile 2017, n. 50 , convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96), il quale stabilisce testualmente: *"in deroga a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i comuni e per le province in stato di dissesto finanziario l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione"*.

Avendo, dunque, il Comune di Piedimonte Matese (CE) dichiarato dissesto con delibera consiliare n. 2 del 17/1/2019, non sembra potersi revocare in dubbio che la procedura così aperta ricada sotto la regolamentazione modificatrice recata dalla disposizione normativa contenuta nella legge 232/2016, sopra riportata, senza che -ovviamente- possano far pervenire a diversa conclusione le circostanze concrete menzionate nella richiesta di parere, ovvero la non ancora intervenuta nomina dell'OSL al momento della richiesta in rassegna e la "necessità" dell'Ente di disporre pagamenti "urgenti" riguardanti fondi vincolati relativi a finanziamenti comunitari e regionali da effettuare mediante i ridetti residui nonché secondo tempi di rendicontazione stringenti pena la revoca dei medesimi finanziamenti; a voler tacere del fatto che dell'asserita "urgenza" non viene fornita se non una rappresentazione oltremodo generica, priva cioè di indicazione del termine di scadenza dei pagamenti da corrispondere.

Riguardo l'ulteriore quesito proposto in argomento dall'Ente -se "corrisponda al vero" che le somme a destinazione vincolata, benché gestite dall'OSL, *"siano comunque liquidabili nella totalità ed in maniera separata dalla massa debitoria"*- va rilevato, in primo luogo, che ai sensi del comma 2° dell'art. 2 bis del D.L. 24/6/2016, n. 113 (*"Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"*, conv. in L. 7 agosto 2016, n. 160, successivamente modificato dal D.L. n. 50/2017, cit.) l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, non solo compete all'organo straordinario della liquidazione, ma anche *"è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione"*; il che significa, in altri termini, che la stessa amministrazione costituisce attività separata nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione.

Riguardo la fumosa ipotesi di "liquidabilità nella totalità" (o meno) delle somme a destinazione vincolata nell'ambito della gestione OSL, il Collegio ritiene di riportare -reputandolo oltremodo condivisibile- quanto rilevato dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali nell'atto di orientamento del 26/10/2018, dedicato proprio alla gestione dei fondi vincolati negli enti in dissesto finanziario.

In tale atto di orientamento viene preliminarmente osservato che la precedente esclusione della necessità che l'organo straordinario prendesse in carico le gestioni vincolate -sia per la parte attiva sia per quella passiva- si fondava sul presupposto che tali fondi, dovendo per definizione essere in equilibrio, non necessitano di alcun tipo di contributo dall'amministrazione straordinaria della liquidazione.

*"Purtuttavia, anche le gestioni vincolate non escludono l'insorgenza di debiti fuori bilancio e, di conseguenza, ove ciò accada (per effetto di una devianza dai canoni di corretta programmazione e gestione delle entrate e delle relative spese), si rientra nell'ipotesi di cui all'art. 254 del TUEL.*

*Ed invero, accedendo alla tesi che esclude sempre l'insorgenza di debiti fuori bilancio in ipotesi di gestioni vincolate, si viene a determinare un'ipotesi di discriminazione, non giustificata, tra i creditori, atteso che quelli coinvolti nella gestione liquidatoria si trovano in posizione peggiore rispetto a coloro che, in virtù di un vincolo di destinazione così latamente ed equivocamente inteso, sono esentati dal principio di concorsualità e beneficiano, invece, della possibilità di aggredire il bilancio ordinario oltre i limiti delle risorse destinate.*

*L'ordinamento prevede che i creditori delle gestioni vincolate, a differenza dei comuni creditori, debbano beneficiare della certezza di risorse (ed anche della impignorabilità delle somme, ove previsto) sottese all'entrata vincolata, ma solo di tale beneficio e sempre nei limiti in cui tale vincolo di destinazione e di copertura della spesa sia stato impresso, contabilizzato e reso conoscibile agli stessi ed ai terzi; senza, tuttavia, attribuire loro una sorta di prelazione illimitata sul patrimonio dell'ente, tanto meno sul nuovo bilancio. Pertanto, per la parte eventualmente*

eccedente il vincolo o nei casi in cui lo stesso non si applichi, tali soggetti devono concorrere con la generalità dei creditori per soddisfarsi sui beni dell'amministrazione debitrice (massa passiva).

Inoltre, escludendo dalla massa passiva i suddetti debiti fuori bilancio (di fatto confondendoli con quelli già in bilancio quali residui passivi), in disparte la violazione della par condicio, verrebbero sospesi, per tali creditori, i comuni principi giuscontabili, primo fra tutti quello che impone il rispetto delle regole per le assunzioni degli impegni e l'effettuazione di spese (art. 191 del TUEL) e che viene sanzionato con l'instaurazione ex lege del rapporto diretto tra il privato e chi, amministratore o funzionario, ha disposto la spesa (frattura del rapporto organico con l'amministrazione); norma posta a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio ed a prevenzione di comportamenti opportunistici, o, peggio ancora, collusivi tra amministratore/dipendente e fornitore che, una volta ottenuta irregolarmente la commessa pubblica, lucrerebbe le irregolarità contabili commesse dai primi.

Sebbene, in conclusione, l'uso virtuoso delle risorse relative a gestioni vincolate in termini di competenza e di cassa non possa, soprattutto alla luce dei nuovi principi sull'armonizzazione contabile, dare luogo a debiti fuori bilancio - i quali rappresentano fenomeni patologici in grado, di determinare, da soli, dissesti strutturali- tuttavia, non può escludersi che, pur in presenza di una gestione vincolata, siano state assunte obbligazioni per importi superiori a quelli programmati e oggetto di copertura mediante le entrate vincolate e che tali obbligazioni siano qualificabili, al ricorrere dei presupposti previsti dalle norme vigenti, in termini di debiti fuori bilancio.

Alla luce di quanto sopra, dunque, l'Organo straordinario di liquidazione può includere i debiti fuori bilancio afferenti a gestioni vincolate nel piano di rilevazione della massa passiva.

[...]

La disciplina [...], nel delineare i compiti dell'OSL e quelli dell'ente locale, fornisce indicazioni operative circa la gestione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, non introducendo alcuna deroga all'art 228, comma 3, del TUEL: essa si limita a chiarire che, per i residui inclusi nel piano di rilevazione o nella procedura semplificata di cui all'art 258, compete all'organo del dissesto l'estinzione mediante pagamento. La previsione, in altri termini, afferisce alla gestione e non alla contabilizzazione del debito dell'ente: per i suddetti debiti, fino all'estinzione mediante intervenuto pagamento, continuano a permanere le ragioni che ne hanno determinato l'iscrizione in bilancio.

Invero, il tenore letterale del citato articolo 36 esprime un contenuto dispositivo sostanzialmente lacunoso sotto il profilo della effettiva e concreta attività di gestione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi vincolati rispetto alla <ordinaria> massa debitoria.

Non risultano, in particolare, indicati strumenti operativi puntuali per stabilire il quomodo della <rilevazione> e della <liquidazione> delle suddette partite, né esistono prassi e/o criteri direttivi utili a consentire, all'Ente, una compiuta e condivisa conoscenza sugli sviluppi gestionali della specifica attività dell'OSL nella movimentazione delle partite vincolate. Come visto, gli unici aspetti normati prevedono la <gestione separata> dell'amministrazione dei suddetti residui insieme alla previsione di una facoltà, per l'OSL, di definire anche in via transattiva le partite debitorie in parola.

In questo senso, nel quadro del vigente ordinamento contabile, si registra una significativa lacuna del complessivo sistema gestionale dell'ente dissestato, connotato dalla presenza dell'OSL e dalla sua particolare <missione istituzionale> tesa alla realizzazione dei superiori interessi pubblici a salvaguardia del reale risanamento dell'Ente locale.

Di qui il coinvolgimento del livello di responsabilità tecnico-politico dell'ente nelle attività di che trattasi trova forza nei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione -nella cui <orbita> deve intendersi ricompreso l'OSL- come ridefiniti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 [...].

Quanto sopra soprattutto nella consapevolezza che l'OSL, nell'esercizio dei poteri sopra specificati, è organo straordinario del Comune nell'ambito del quale è istituito ed opera. Non solo. Bisogna infatti tenere conto che la complessità dei rapporti giuridici di natura patrimoniale dai quali sorgono anche le obbligazioni attive e passive relative ai fondi a gestione vincolata, non sempre si esauriscono nel perimetro temporale della gestione straordinaria, dando luogo a possibili proiezioni oltre la vita dell'organo straordinario e, quindi, suscettibili di ulteriori effetti nella sfera patrimoniale dell'ente.

*Ne deriva, quindi, che il presunto spazio di discrezionalità di gestione dell'OSL, anche riguardo alle obbligazioni derivanti da fondi a gestione vincolata, deve essere esercitato nella prioritaria considerazione dell'incidenza e dei riflessi presenti e futuri di detta gestione su una situazione di conclamata fragilità dell'ente dissestato".*

*Posta "la necessità di garantire sempre l'autonomia dell'OSL, [...] l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, deve, comunque, trovare sostegno in parametri giuridici di oggettiva evidenza.*

*Nella materia la disciplina di riferimento, in termini di principi generali, non può non essere che quella contenuta nel Titolo VIII, Capi II, III e IV, del TUEL.*

*[...]*

*La procedimentalizzazione di tale fase di attività dell'OSL, da realizzarsi attraverso apposita intesa concordata tra ente locale e Organo straordinario, avrà il solo scopo di anticipare la conoscenza dei risultati della gestione dell'OSL in funzione della eventuale definizione di determinazioni operative da parte dell'ente dissestato, laddove si presenti la necessità di gestire effetti comunque conseguenti all'esecuzione dei piani di estinzione nel caso non siano esauriti del tutto gli effetti patrimoniali".*

**P.Q.M.**

**la Corte dei conti**

**Sezione Regionale di Controllo per la Campania**

Rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 8 maggio 2019.

Il Cons. Estensore

Rossella Cassaneti

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 8/5/2019

Il Direttore della Segreteria (Dott. Mauro Grimaldi)