



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Chieuti (FG) con nota prot. 6806 del 27.9.2019, assunta al protocollo della Sezione n. 4389 del 30.9.2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 30.10.2019, convocata con ordinanza n. 73/2019.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia di somme dovute per anticipazione di cassa a seguito della dichiarazione di dissesto. In particolare, premesso che:

- il Comune ha dichiarato il dissesto finanziario con deliberazione del Consiglio n. 39 del 22.11.2017 resa immediatamente eseguibile;
- alla data della dichiarazione del dissesto il Comune ha utilizzato, in termini di cassa, i fondi vincolati presso la Tesoreria provinciale nonché l'anticipazione di tesoreria per l'ulteriore importo di € 346.949,92;

- in seguito alla dichiarazione di dissesto l'istituto di credito tesoriere ha immediatamente ricostituito i fondi vincolati presso la Tesoreria provinciale, stante il divieto di utilizzo sancito dall'art. 195, comma 1, TUEL; pertanto, l'anticipazione di tesoreria al 31.12.2017 è passata a € 661.023,90, importo per il quale l'istituto tesoriere ha presentato istanza di ammissione alla massa passiva;
- l'art. 1, comma 878 della l. 27.12.2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) ha modificato l'art. 255, comma 10, TUEL, disponendo che le eventuali anticipazioni di tesoreria non rimborsate non sono più soggette alla gestione straordinaria;
- di recente l'istituto tesoriere ha chiesto di rettificare l'istanza di ammissione alla massa passiva in € 346.949,92;

è stato chiesto di sapere se l'anticipazione di tesoreria di competenza della gestione straordinaria dell'OSL sia quella erogata alla data della dichiarazione del dissesto oppure quella al 31 dicembre dell'anno di dichiarazione del dissesto.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

L'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

In linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010), deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo la richiesta da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente (ex art. 50 TUEL);
- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i)* presuppone l'interpretazione di disposizioni rilevanti sotto il profilo contabile, tali essendo quelle che disciplinano la procedura del dissesto finanziario degli Enti locali; *ii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* è suscettibile di essere ricondotto su un piano di generalità e astrattezza; come infatti più volte chiarito anche dalla Sezione delle Autonomie, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescinde dalla fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere dell'ente e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

2. Passando al merito, occorre sinteticamente richiamare la disciplina in tema di dissesto finanziario e di anticipazione di tesoreria degli enti locali.

3. La disciplina del dissesto finanziario (Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL) è preordinata al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento.

Come osservato da questa Sezione (delib. n. 98/2017/PAR), *«In tema di dissesto dell'ente locale, la normativa che si è succeduta nel tempo (d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144; 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), ha delineato una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente»*. In particolare, in base al TUEL:

- soggetti della procedura di risanamento sono l'organo straordinario di liquidazione (OSL), incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, e gli organi istituzionali dell'ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245);

- L'OSL ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (che il consiglio dell'ente locale presenta per l'approvazione al Ministro dell'Interno entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'OSL: art. 259, comma 1) e provvede a: a) la rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254); b) l'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255; c) la liquidazione e il pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256 (art. 252, comma 4).

3.1 Per quanto concerne la formazione della massa passiva, il TUEL dispone, tra l'altro, che:

- l'OSL provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione, entro 180 giorni dall'insediamento, di un piano di rilevazione (termine elevato di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province: art. 254, comma 1);
- 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 a 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 da transazioni compiute dall'OSL in ordine a vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui alle precedenti lett. a) e b) (art. 254, comma 3);
- a seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, e comunque entro 24 mesi dall'insediamento, l'OSL predispone il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti, e lo deposita presso il Ministero dell'Interno in vista dell'approvazione da parte di quest'ultimo (art. 256, comma 6).

Con disposizione di interpretazione autentica, l'art. 5, comma 2 del d.l. 29.3.2004, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28.5.2004, n. 140) ha stabilito che, ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4 e 254, comma 3,

TUEL, 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»*, che l'OSL deve effettuare entro 60 giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento (cfr. art. 256, comma 11, TUEL).

3.2 Nel disciplinare l'attività di acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento, l'art. 255 TUEL, dopo aver previsto le attività dell'OSL finalizzate all'accertamento della massa attiva (commi 1-9), identifica ciò che esula dalle competenze della gestione straordinaria (comma 10); si tratta di una previsione che nel corso del tempo ha conosciuto un incremento degli ambiti sottratti all'OSL.

Se nella formulazione originaria era stabilito che *«Non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata ed ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese»*, la legge finanziaria per il 2007 (l. 27.12.2006, n. 296, art. 1, comma 741) ha sottratto alla competenza dell'OSL anche *«l'amministrazione dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'art. 206 TUEL»*.

La disposizione così novellata è stata peraltro oggetto di recenti interventi derogatori, tesi a ricondurre alla gestione straordinaria l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata; segnatamente:

- il d.l. 24.6.2016, n. 113 (convertito con modificazioni dalla l. 7.8.2016, n. 160), ha disposto (art. 2-bis) che *«In deroga a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per le amministrazioni provinciali in stato di dissesto, l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario di liquidazione»* (comma 1), prevedendo una gestione separata di tali residui nell'ambito della gestione straordinaria (comma 2);
- la l. 11.12.2016, n. 232 ha disposto (art. 1, comma 457) che *«In deroga a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del testo unico 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»;

- il d.l. 24.4.2017, n. 50 (convertito con modificazioni dalla l. 21.6.2017, n. 96), nel modificare l'art. 1, comma 457 della l. n. 232/2016, ha disposto (art. 36, comma 2) che *«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»;* il comma 3 dell'art. 36 ha precisato che *«Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano ai comuni e alle province che deliberano lo stato di dissesto finanziario successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, nonché a quelli, già in stato di dissesto finanziario, per i quali alla medesima data non è stata ancora approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato».*

In relazione alle deroghe in esame la Sezione regionale di controllo per la Campania (delib. n. 99/2019/PAR) ha di recente chiarito che:

- *«A seguito delle modifiche intervenute, i residui considerati dalla deroga riguardano solo quelli "relativi ai fondi a gestione vincolata". Tutti gli altri residui, considerati nel comma 10 dell'art. 255 TUEL, pertanto, restano soggetti all'amministrazione dell'Ente, ivi compresi quelli relativi ai "debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'art. 206"»;*
- quanto alla decorrenza delle citate deroghe, *«in base al principio Tempus regit actum si deve ritenere che l'entrata in vigore coincide per le amministrazioni provinciali, con l'entrata in vigore del d. l. 113/2016 (25 giugno 2016) e per i comuni con l'entrata in vigore della L. 11/12/2016, n. 232 (1° gennaio 2017)».*

Da ultimo, un intervento riduttivo delle competenze dell'OSL, finalizzato a tutelare i soggetti (in primo luogo banche) che prestano il servizio di tesoreria, è stato realizzato con la legge di bilancio 2018.

In dettaglio, al fine di *«assicurare la copertura e la continuità del servizio di tesoreria su tutto il territorio nazionale, tenuto conto dell'essenzialità del medesimo per il funzionamento degli enti locali, nonché di garantirne la sostenibilità economico-finanziaria, anche per finalità di tutela e di coordinamento della finanza pubblica»*, l'art. 1, comma 878, lett. b), della l. n. 205/2017 ha sancito l'esclusione dalle competenze

dell'OSL dell'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria; per effetto della citata novella, la formulazione attuale del comma 10 recita: «*Non compete all'organo straordinario di liquidazione 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*».

La novella ha efficacia dall'1.1.2018, non essendo contemplata una diversa data; tanto in base all'art. 19, comma 1 della l. n. 205/2017, alla stregua del quale «*La presente legge, salvo quanto diversamente previsto, entra in vigore il 1° gennaio 2018*».

3.3 Infine, in tema di anticipazione di tesoreria occorre ricordare che:

- il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio (art. 222, comma 1, TUEL);
- gli enti locali, ad eccezione di quelli in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222 (art. 195, comma 1, TUEL); l'utilizzo di entrate vincolate presuppone l'adozione della deliberazione della giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222, comma 1 e viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio (art. 195, comma 2, TUEL); il ricorso all'utilizzo delle entrate vincolate, secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 195 TUEL, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria (art. 195, comma 3, TUEL).

4 Alla luce del quadro normativo richiamato nonché del generale principio di irretroattività della legge (art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile) è possibile concludere che:

- a) poiché, per effetto della modifica apportata all'art. 255, comma 10 TUEL dalla l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), dall'1.1.2018 l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria esula dalle competenze dell'OSL, ove – a seguito di un dissesto dichiarato entro il 2017 – l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato sia stata deliberata nel 2018, l'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31.12.2017 continuerà a ricadere (ex art. 252, comma 4 TUEL) nel perimetro delle attribuzioni dell'organo straordinario. Tale conclusione si fonda anche sul rilievo che, laddove il legislatore ha inteso riservare l'applicazione di una disposizione agli enti che vengano a trovarsi in una delle fasi in cui si articola il procedimento di dissesto (ad es., delibera di dissesto o di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato) successivamente all'entrata in vigore della stessa disposizione, lo ha fatto espressamente (cfr., da ultimo, art. 36, comma 3, del d.l. n. 50/2017, citato); tale circostanza non ricorre nella legge di bilancio 2018;
- b) ove ricorra la fattispecie *sub a)*, la ricostituzione di fondi vincolati, in ipotesi diligentemente (ex art. 195, comma 1, TUEL) effettuata dall'istituto tesoriere a seguito della dichiarazione di dissesto ed entro il 31.12.2017, determina un incremento dell'anticipazione di tesoreria da rimborsare, essendo detto incremento immanente nel vincolo sull'anticipazione di tesoreria derivante dall'utilizzo di entrate vincolate (art. 195, comma 3, TUEL); pertanto il ripiano del relativo indebitamento ricade nella competenza dell'OSL.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 30.10.2019.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Giovanni Natali

F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 31 ottobre 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato