

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 3 giugno 2019 composta dai seguenti magistrati:

Luciana SAVAGNONE	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere
Antonio NENNA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Ignazio TOZZO	Consigliere
Francesco Antonino CANCELLA	Primo Referendario
Tatiana CALVITTO	Referendario - relatore

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

visto l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e, in particolare l'art. 7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata tramite p.e.c. dal Comune di Vizzini (CT), con nota di prot. n. 6509 dell'8 aprile 2019 (prot. CdC n. 3964 del 9 aprile 2019);

vista l'ordinanza n. 114/2019/CONTR del 16 maggio 2019 con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in Adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Tatiana Calvitto,

ha emesso la seguente

#### DELIBERAZIONE

1. Il Sindaco del Comune di Vizzini, ente in stato di dissesto a seguito della deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 9 maggio 2018, premette che, successivamente all'insediamento dell'organo straordinario di liquidazione (OSL) in data 5 settembre 2018, sono sorti dubbi interpretativi in ordine alla competenza circa il formale riconoscimento dei debiti fuori bilancio correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre 2016.

In particolare, il Consiglio comunale, a fronte della proposta dell'OSL di adottare la deliberazione di riconoscimento di un debito fuori bilancio, avrebbe deciso di non determinarsi sul punto, richiedendo un approfondimento giuridico al Segretario dell'ente.

Mentre quest'ultimo ha espresso l'opinione della carenza di competenza dell'organo consiliare, l'OSL, a sua volta, ha declinato la propria competenza in materia, argomentando in ordine alla posizione assunta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nel parere adottato con la deliberazione n. 66 del 9 maggio 2018.

In ragione del principio enunciato in quest'ultima deliberazione, pertanto, il Sindaco formula la richiesta di parere nei termini che seguono: se *“la gestione della massa passiva e attiva nella ipotesi di Ente in dissesto è ad esclusiva competenza dell'organo straordinario di liquidazione, o sono previste deroghe istruttorie diverse dal dettato normativo”*.

2. Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2.1 Sotto il profilo soggettivo, l'istanza è ammissibile in quanto formulata dal Sindaco nella qualità di legale rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 TUEL (cfr. Sezione delle Autonomie, *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* deliberati nell'Adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati con deliberazione 4 giugno 2009, n. 9).

Sebbene il quesito involga le competenze dell'organo straordinario di liquidazione, questa Sezione ha già avuto modo di precisare, proprio in tema di organi legittimati ad attivare la funzione consultiva nel corso del dissesto, che, fermo restando il riparto di ruoli e competenze tra i "soggetti della procedura di risanamento" presi in considerazione dall'art. 245 TUEL, il Sindaco conserva il potere di rappresentare l'ente anche successivamente alla dichiarazione di dissesto e all'insediamento dell'organo straordinario di liquidazione (Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 176 del 29 settembre 2016).

2.2 Circa il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito in esame investa uno degli ambiti compresi nel perimetro della nozione di *contabilità pubblica* (secondo gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), considerata l'attinenza a nozioni e istituti - quali, specialmente, le competenze e le attività dell'organo straordinario di liquidazione nel corso della procedura di dissesto finanziario e, in particolare, in riferimento ai debiti fuori bilancio - che sono ascrivibili all'accezione tecnica delineata dalle citate deliberazioni.

La richiesta, inoltre, rispetta i requisiti della generalità e astrattezza; non interferisce in concreto con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa, né con le funzioni di legittimità-regolarità di questa Corte che presuppongono la disamina diretta del caso concreto; non implica, infine, una valutazione di comportamenti amministrativi connessi ad atti già adottati o a comportamenti già espletati.

3. Quanto alla formulazione letterale del quesito in esame, ossia se "*la gestione della massa passiva e attiva nella ipotesi di Ente in dissesto è ad esclusiva competenza dell'organo straordinario di liquidazione, o sono previste deroghe istruttorie diverse dal dettato normativo*", la Sezione, considerata, invero, l'ambiguità del sintagma "*deroghe istruttorie*", reputa, comunque, di poter interpretare l'oggetto della questione proposta alla luce delle complessive premesse contenute nella richiesta, ossia nel senso che il dubbio interpretativo prospettato attenga alla ripartizione delle rispettive competenze tra l'organo straordinario di liquidazione e gli altri organi dell'ente locale nel corso della procedura di dissesto, con particolare riferimento alla materia dei debiti fuori bilancio.

3.1 Occorre, tuttavia, precisare che, ai fini del presente parere, la questione posta dall'ente locale è trattata dalla Sezione in maniera astratta rispetto alla specifica vicenda gestionale che vi resta sottesa, senza ingerenza 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, in quanto resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o amministrazione congiunta con l'ente richiedente il parere.

4. Occorre ripercorrere nelle sue linee essenziali la disciplina della procedura di dissesto finanziario e, segnatamente, analizzare il riparto legislativo delle competenze tra gli organi ordinari e straordinari dell'ente locale, alla luce delle disposizioni contenute nel capo II e III del titolo VIII del TUEL (artt. 244-258).

Come già illustrato da questa Sezione di controllo nell'esercizio della sua funzione consultiva (deliberazione n. 176/2016, *cit.*), la dichiarazione di dissesto produce, fundamentalmente, l'effetto di separare la c.d. gestione ordinaria, di competenza degli organi istituzionali dell'ente locale, dalla gestione straordinaria, c.d. dissestata, specificamente attribuita all'organo straordinario di liquidazione (art. 245 TUEL).

Agli organi istituzionali dell'ente, infatti, competono le opportune manovre correttive tendenti ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria, rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto; al secondo, invece, la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze, ripianando l'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge.

Nel separare le gestioni, la disciplina in esame mira a garantire, secondo un percorso procedurale improntato a esigenze di celerità, da un lato, la fuoriuscita dell'ente locale dalle condizioni di dissesto funzionale, per condurlo al ripristino dell'erogazione di funzioni e servizi essenziali con lo strumento del bilancio stabilmente riequilibrato; dall'altro, la soddisfazione dei creditori sulla massa attiva dell'ente in condizioni di *par condicio*, ossia secondo un ordine di priorità ispirato a criteri costituzionali di imparzialità, ragionevolezza e non discriminazione, nel rispetto delle cause legittime di prelazione (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 128 del 12 dicembre 2018).

4.1 In particolare, l'organo straordinario di liquidazione ha una competenza temporalmente limitata, circoscritta a tutti gli atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 252 TUEL), dovendo provvedere: a) alla rilevazione della massa passiva (art. 254 TUEL); b) all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali (art. 255 TUEL); c) alla liquidazione e pagamento della massa passiva, secondo la procedura ordinaria (art. 256 TUEL) o, ove possibile, secondo la modalità semplificata (art. 258 TUEL).

Ai fini di un approfondimento sulla corretta interpretazione della locuzione normativa "*atti e fatti di gestione*", il Collegio ritiene di poter operare un mero rinvio alla completa disamina recentemente svolta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella deliberazione n. 132 del 28 novembre 2018, in quanto questione non specificamente ricadente nel perimetro del quesito sollevato.

4.2 Ai fini della redazione del piano di rilevazione della massa passiva dell'ente locale, l'art. 254, comma 3, TUEL, elenca in maniera puntuale le diverse tipologie di debito che l'OSL deve considerare. In particolare, trattasi di: a) debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art. 194 TUEL,

verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; 2) debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2, TUEL; 3) debiti originati dalle transazioni compiute dall'OSL ai sensi del comma 7 dello stesso art. 254 TUEL.

Le disposizioni in esame devono essere applicate in conformità alla norma d'interpretazione autentica introdotta con l'art. 5, comma 2, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, per la quale “[a]i fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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”.

4.3 L'OSL provvede, altresì, all'accertamento della massa attiva (art. 255 TUEL) con cui procedere, successivamente, alla liquidazione e al pagamento delle passività inserite nel piano di rilevazione, secondo la procedura cadenzata dal legislatore (art. 256 TUEL).

A tali fini, come compiutamente illustrato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 3/SEZAUT/2017/QMIG dell'8 febbraio 2017), l'organo straordinario dovrà individuare, innanzitutto, le poste attive dell'ente rappresentate da: 1) i residui non riscossi, comprensivi dei ruoli non ancora totalmente o parzialmente riscossi, ma anche delle entrate tributarie per le quali non siano stati predisposti i relativi ruoli e per le quali sia stata omessa la predisposizione del relativo titolo di entrata, opportunamente sottoposti al riaccertamento straordinario; 2) i ratei di mutuo disponibili, in quanto non ancora utilizzati dall'ente; 3) i proventi derivanti da eventuali alienazioni di beni patrimoniali disponibili, all'individuazione dei quali l'OSL procede ai sensi dell'art. 255, comma 9, TUEL.

Relativamente al perimetro delle eccezioni disciplinate dall'art. 255, comma 10, a norma del quale “[n]on 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 disposizione in esame deve essere coordinata con le novelle normative successivamente intervenute.

In particolare, l'art. 2-bis, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha disposto: “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”.

Successivamente, l'art. 1, comma 457, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha previsto: *“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”*.

Infine, a modifica delle citate disposizioni, l'art. 36, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, ha conseguentemente disposto: *“1. 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. 2. L'amministrazione dei residui attivi e passivi di cui al comma 1 è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione. Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori”*.

In ordine alle predette deroghe, la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 3/2017, cit.), nel pronunciarsi sulla questione di massima posta dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con la deliberazione n. 176/2016, ha ritenuto che, a far data dal momento dell'entrata in vigore dell'art. 2-bis del d.l. n. 113/2016, sia venuto meno il principale riferimento normativo in ragione del quale parte della giurisprudenza ha giustificato l'esclusione dei debiti fuori bilancio riferiti a gestioni vincolate dalla c.d. gestione dissestata dell'organo straordinario di liquidazione, in analogia a quanto previsto per i residui attivi e passivi, cosicché *“rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione degli enti in stato di dissesto i debiti fuori bilancio che, pur attenendo al servizio indispensabile per il quale la legge prevede una gestione vincolata, non siano stati ricompresi nell'ambito di quest'ultima o non abbiano trovato adeguata copertura”*.

L'interpretazione dell'art. 255, comma 10, TUEL è completata dal recente parere pronunciato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania che, con la deliberazione n. 99 del 18 aprile 2019, ha precisato 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.”*

4.4 Dall'esposto quadro normativo è dato, pertanto, enucleare il principio generale che la creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, continui a rappresentare l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto, nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura.

5. All'interno di tale contesto ordinamentale, dunque, si innesta il dubbio interpretativo prospettato dal Comune richiedente il parere in esame, il quale domanda di conoscere se possano sussistere *“deroghe istruttorie”* nella gestione della massa passiva e attiva, ossia – secondo il significato attribuito da questo Collegio – se, con riferimento alla gestione *“dissestata”*, possano

essere ascritte agli organi istituzionali dell'ente competenze ulteriori da quelle testualmente indicate dal legislatore nella disciplina della procedura di risanamento.

Come illustrato nelle premesse, la questione concerne, in particolare, la materia dei debiti fuori bilancio per fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi riequilibrato.

5.1 Il Collegio osserva, in proposito, che i profili di incertezza attengono al solo caso in cui, successivamente al dissesto, l'OSL individui, in fase di rilevazione della massa passiva e sulla base della documentazione messa a disposizione dai responsabili dei servizi, debiti fuori bilancio mai oggetto di riconoscimento dell'organo consiliare, riferibili a fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi riequilibrato.

Diversamente, sulla base del delineato quadro normativo, appaiono certi i comportamenti da adottare nelle seguenti circostanze: 1) l'OSL deve includere nel piano di rilevazione della massa passiva i debiti fuori bilancio maturati entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato, che abbiano già formato oggetto di esplicito e formale riconoscimento da parte dell'ente a norma dell'art. 194 TUEL, in quanto la delibera del Consiglio implica accertamento dell'utilità e del conseguito arricchimento da parte dell'ente; 2) quanto ai debiti fuori bilancio concernenti atti e fatti verificatisi successivamente al 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato, il relativo riconoscimento compete agli organi istituzionali dell'ente nell'ambito della gestione ordinaria.

5.2 Lo specifico argomento è stato trattato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania in un recente parere (delibera n. 66/2018, *cit.*) pronunciato in ordine all'interpretazione dell'art. 254, comma 3, lett. a), TUEL, su richiesta di un Comune in dissesto tendente a conoscere se i debiti fuori bilancio, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, possano essere inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva in conseguenza di un provvedimento di riconoscimento adottato direttamente dall'OSL oppure se quest'ultimo debba richiedere al Consiglio comunale di deliberare a norma dell'art. 194 TUEL.

Dal complessivo tenore del quesito sottoposto dall'ente sembra potersi ragionevolmente dedurre che il dubbio prospettato riguardasse unicamente quei debiti fuori bilancio non oggetto di formale riconoscimento da parte dell'organo consiliare anteriormente al dissesto<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Sezione regionale di controllo per la Campania, infatti, sintetizza in questi termini il quesito proposto dal Comune di Caserta: "[...] dopo aver premesso che "tra le competenze che fanno capo alla Commissione straordinaria di liquidazione, nominata in seguito alla dichiarazione di dissesto finanziario del Comune, l'art. 254 comma 3 lett.a) del d.lgs. n. 267/2000, prevede l'inclusione nel piano di rilevazione della massa passiva, dei debiti di bilancio o fuori bilancio di cui all'art. 194 (del medesimo d.lgs.) verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", chiede di sapere, con riferimento particolare ai debiti fuori bilancio da includere nel piano di rilevazione della massa passiva, "se essi vadano comunque e preventivamente sottoposti al formale riconoscimento da parte del consiglio comunale, a termini dell'art. 193, comma 2 del citato d.lgs. n. 267/2000 oppure se il riconoscimento possa essere effettuato dall'O.S.L. medesimo in fase di ammissione al passivo, con eventuale invio alla procura regionale della Corte dei Conti".

La Sezione regionale di controllo per la Campania, nel prendere posizione in merito al quesito, manifesta l'opinione che l'OSL "nella richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente, pur avendo ampi poteri organizzatori per un rapido assolvimento dei propri compiti di liquidazione della massa passiva pregressa e di garanzia della *par condicio creditorum*, non risulta dotato di un autonomo potere deliberativo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che resta una prerogativa esclusiva del Consiglio comunale. È suo onere, peraltro, accertare avvalendosi della collaborazione dei responsabili competenti per materia, la sussistenza delle altre condizioni di cui al comma 4 dell'art. 254, ossia che la prestazione è stata effettivamente resa; che la stessa rientra nell'ambito delle funzioni e dei servizi di competenza dell'ente; che il debito non è stato pagato, anche solo parzialmente; che lo stesso non è prescritto".

Nel motivare la soluzione in questione, la Sezione sofferma l'attenzione - in linea con il costante orientamento di questa Corte - sull'ampio apprezzamento discrezionale esercitato dall'organo consiliare nelle fattispecie delineate dall'art. 194 TUEL, specialmente, riguardo alle obbligazioni passive riconducibili alla lett. e), in punto di accertamento dell'utilità di una prestazione contrattuale richiesta in violazione delle ordinarie procedure di spesa e dell'arricchimento conseguito dall'ente.

La Sezione, inoltre, pur riconoscendo la sostanziale diversità delle obbligazioni giuridiche passive originate dalle sentenze esecutive rispetto alle altre ipotesi descritte dalla norma - in quanto la valutazione dell'*an* e del *quantum* dell'obbligazione verso il terzo è cristallizzata nella statuizione contenuta nel provvedimento dell'autorità giudiziaria senza ulteriori margini di apprezzamento da parte del Consiglio comunale - rimarca, in continuità con la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti (Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 12/2007/QM), che, in mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le *sentenze esecutive*, non sia consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL, ai sensi del quale il riconoscimento del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale (nei medesimi termini, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 177 del 13 maggio 2015).

In definitiva, la spendita di un potere implicante esercizio di discrezionalità amministrativa demarcherebbe le rispettive competenze tra il Consiglio comunale e l'OSL nella fase dell'inclusione dei debiti fuori bilancio nel piano di rilevazione della massa passiva, cosicché mentre il primo avrebbe esclusiva prerogativa nel deliberarne il riconoscimento, specialmente in punto di utilità e di arricchimento per l'ente, il secondo avrebbe solo l'onere di accertare, avvalendosi della collaborazione dei responsabili competenti, che ricorrano tutte le *altre* condizioni di cui all'art. 254, comma 4, TUEL, ossia: che la prestazione sia stata effettivamente resa; che la stessa rientri nell'ambito delle funzioni e dei servizi di competenza dell'ente; che il debito non sia stato pagato, anche solo parzialmente; che lo stesso non sia prescritto.

La medesima Sezione, nella successiva deliberazione n. 132/2018, ribadisce la necessità che i debiti fuori bilancio, originati da atti e fatti di gestione antecedenti alla data del 31 dicembre anteriore all'ipotesi di bilancio riequilibrato e accertati entro la data di presentazione del rendiconto della gestione liquidatoria (art. 256, comma 11, TUEL), siano riconosciuti dall'ente e non dall'OSL<sup>2</sup>.

E ciò - aggiunge la Sezione - in quanto *"espressione di un orientamento da ritenere ormai consolidato, tenuto conto dei precedenti di questa Corte"*<sup>3</sup>.

6. Il Collegio esprime condivisione per tale impostazione concettuale per le ragioni che seguono.

La tesi della spendita di un potere discrezionale ascrivibile unicamente al Consiglio comunale è corroborata dalla giurisprudenza di legittimità stratificatasi, nel tempo, sulla materia dei debiti fuori bilancio disciplinati dall'art. 194 TUEL.

In particolare, la Corte di Cassazione, nel soffermarsi sulla circostanza che la disciplina normativa imputi distintamente alla diretta responsabilità patrimoniale del funzionario le obbligazioni scaturenti dall'effettuazione di spese in violazione dell'ordinamento giuscontabile (art. 191, comma 4, TUEL), ha costantemente sostenuto che la pretesa del pagamento del terzo contraente non possa trovare soddisfacimento a prescindere dall'espreso riconoscimento del debito da parte dell'ente locale, con conseguente esclusione dell'azione di arricchimento senza causa (*ex multis*, ordinanza 19 maggio 2017, n. 12608, seguita dalla successiva ordinanza 21 novembre 2018, n. 30109).

L'ordinamento positivo muove, pertanto, nella chiara direzione di precludere che, in presenza dell'ordinazione di servizi o di forniture di beni al di fuori dello schema procedimentale delineato dalle norme imperative sull'assunzione di impegni, il mero dato fattuale dell'utilizzazione della prestazione, con appropriazione del correlato risultato utile da parte dell'Amministrazione, possa produrre *ex se* l'effetto giuridico di uno spostamento della responsabilità contrattuale dalla sfera patrimoniale del funzionario a quella dell'ente.

In tale contesto normativo, dunque, il momento genetico dell'obbligazione contrattuale per l'ente locale è l'esito dell'esternazione di una volontà esplicita dell'organo rappresentativo a mezzo del tipizzato atto deliberativo, in quanto competente *"ad esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-*

---

<sup>2</sup> La richiesta, ancora una volta presentata dal Comune di Caserta, concerne la corretta interpretazione dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 80/2014 laddove stabilisce che *"ai fini dell'applicazione [dei precitati] art. 252, comma 4, e 254, comma 3, del 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 di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico"*.

<sup>3</sup> In particolare, il riferimento è al precedente parere espresso dalla medesima Sezione Campania nella deliberazione 22 dicembre 2009, n. 45, nonché alla deliberazione della Sezione del controllo per la regione Sardegna n. 14 del 9 novembre 2006.

*finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative*” compiute nei documenti di programmazione a carattere autorizzatorio (ordinanza 19 maggio 2017, n. 12608, *cit.*).

Alla luce dell'ordinamento positivo e della citata giurisprudenza, il Collegio ritiene che, considerata l'estraneità del debito fuori bilancio non riconosciuto rispetto alla sfera patrimoniale dell'ente, anche in fase di dissesto il momento costitutivo dell'obbligazione di pagamento non possa prescindere dal formale riconoscimento del debito da parte dell'organo consiliare, senza che tale espressione di volontà, non testualmente indicata all'interno dell'art. 254 TUEL, possa essere interpretata quale *“deroga istruttoria”* (secondo la terminologia utilizzata dal Comune richiedente il parere), trattandosi piuttosto dell'esercizio di un potere discrezionale ricavabile dalla logica del sistema.

Se, infatti, 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 è stata effettivamente resa nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, si consentirebbe, invero, di utilizzare le risorse finanziarie e i beni propri dell'ente (la massa attiva) per l'estinzione di obbligazioni ascrivibili alla responsabilità patrimoniale altrui, anche qualora esse abbiano trovato origine nella violazione degli indirizzi espressi in precedenza dall'organo consiliare nella programmazione della gestione economico-finanziaria dell'ente.

In disparte ogni considerazione sulla circostanza che, in una situazione di grave patologia finanziaria dell'ente, sia consentito agli stessi funzionari – cui siano eventualmente imputabili le obbligazioni contratte in violazione dell'ordinamento giuscontabile – far gravare sull'ente la propria diretta responsabilità patrimoniale con la mera esibizione all'OSL della documentazione disciplinata dall'art. 254, comma 4, TUEL, deve essere considerato che il riconoscimento del debito fuori bilancio involge un apprezzamento discrezionale estraneo alle funzioni dell'organo straordinario.

Sotto tale profilo deve essere ricordato, infatti, il principio richiamato da questa Sezione di controllo nella citata deliberazione n. 176/2016 in riferimento ad una pronuncia del giudice amministrativo che, nel risolvere una questione di riparto di giurisdizione, ha affermato: *“[L]organo straordinario di liquidazione non effettua mai valutazioni caratterizzate da discrezionalità amministrativa [...] ma compie accertamenti o, tutt'al più, valutazioni di ordine tecnico [...]”* (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2 ottobre 2012, n. 5170).

In definitiva, è da escludere che il coinvolgimento del Consiglio comunale nella fase di ammissione alla massa passiva dei debiti fuori bilancio possa essere inteso quale inutile *“incombente istruttoria”* gravante sulla procedura descritta dall'art. 254 TUEL, non potendo dare luogo alla mera replica della valutazione spettante all'OSL in punto di pertinenza della prestazione all'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale.

La delibera consiliare costituisce, piuttosto, elemento costitutivo della fattispecie normativa tipizzata dall'art. 194 TUEL che individua in un determinato atto di volontà promanante dall'organo istituzionale la genesi della responsabilità patrimoniale dell'ente per le obbligazioni maturate al di fuori del sistema autorizzatorio di bilancio.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 3 giugno 2019.

Il Relatore

(Tatiana Calvitto)

Il Presidente

(Luciana Savagnone)

Depositato in Segreteria il 17 giugno 2019

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)