

**LOGO DELLA REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Parere n. 239 /2013**

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	relatore
Referend.	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referend.	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Referend.	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referend.	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referend.	Dr.ssa Carla Serbassi	

**ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 10 luglio 2013:**

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 34574 in data 29/4/2013 (acquisita in data 2.5.2013), con la quale il Sindaco del Comune di Caserta ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere;  
Vista l'ordinanza presidenziale n° 20/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;  
Udito il relatore, Consigliere Tommaso Viciglione;

#### FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di Caserta faceva pervenire a questa Sezione richiesta di parere del seguente tenore : " ... *Oggetto: Enti dissestati. Necessità riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio comunale. Richiesta parere.*

*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. b) del d.lgs. 267/00, prevede l'inclusione, nel piano di rilevazione della massa passiva, dei debiti di bilancio e 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.*

*Tanto premesso, con riferimento particolare ai debiti fuori bilancio già inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva, depositato presso il Ministero dell'Interno, si chiede di conoscere se essi vadano comunque sottoposti al formale riconoscimento da parte del Consiglio comunale, a termini dell'art. 193, comma 2 del citato d.lgs. 267/00.*

*Si chiede di conoscere, altresì, se la C.S.L. , con riferimento alle proprie competenze in materia di liquidazione e pagamento della massa passiva, debba tener conto dell'esito del formale riconoscimento del Consiglio comunale dei debiti fuori bilancio...".*

#### DIRITTO

A) In rito, ricorda la Sezione che 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 della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...".

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'Organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

Orbene, alla luce delle suesposte considerazioni, è evidente l'ammissibilità del primo quesito, in quanto formulato dal Sindaco con riferimento a funzioni riferibili, *in abstracto*, a competenze ordinarie di Organi comunali.

Palesamente inammissibile risulta, invece, il secondo quesito (cfr. : *" Si chiede di conoscere, altresì, se la C.S.L. , con riferimento alle proprie competenze in materia di liquidazione e pagamento della massa passiva, debba tener conto dell'esito del formale riconoscimento del Consiglio comunale dei debiti fuori bilancio..."*) per insussistenza, in capo al Sindaco del Comune *de quo*, della legittimazione sostanziale a richiedere il parere di questa Sezione, e, cioè, dell'interesse, ad avanzare detta richiesta, in capo all'interpellante, nella propria veste istituzionale di Sindaco dell'Ente locale (pur dovendosi ravvisare la sua mera legittimazione formale quale Organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente in quanto munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000); infatti, detto interesse spetterebbe, semmai, all'Organo Straordinario di liquidazione, posto che la prospettazione del quesito attiene alle funzioni di quest'ultimo, pur dovendosi, comunque, dubitare della legittimazione formale (a richiedere pareri a questa Sezione) di detto Organo Straordinario, in quanto Organo dello Stato-comunità (e, quindi, non dell'Ente Locale), peraltro, non menzionato, dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, fra i Soggetti od Organi legittimati a richiedere, alla Corte dei conti, pareri *"in materia di contabilità pubblica"*.

B) Sotto il profilo oggettivo, questa Sezione formula le osservazioni di cui appresso.

Va, in primo luogo sottolineato che, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010 (depositata il 17 novembre 2010), le Sezioni Riunite di questa Corte, in sede di controllo - ex art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – nel richiamare la deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 5 del 17 febbraio 2006 e, nel condividere *"le conclusioni cui è pervenuta la suddetta Sezione nella più volte menzionata Delibera, laddove la medesima, nell'ambito di una impostazione tendente a privilegiare un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, ha espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* - aggiungevano, in particolare, che *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripre-*

cuotersi **direttamente** sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *"Sezioni regionali di controllo **non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "materia di contabilità pubblica".** Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".* **Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdi più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.** Non è, pertanto, accoglibile, nel presente contesto, l'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione ... Né sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio. Al riguardo la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che "se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico".

Orbene, non vi è dubbio, che, dovendosi limitare – per quanto motivato sub. A) – la presente disamina al primo quesito (cfr. : " ... con riferimento particolare ai debiti fuori bilancio già inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva, depositato presso il Ministero dell'Interno, si chiede di conoscere se essi vadano comunque sottoposti al formale riconoscimento da parte del Consiglio comunale, a termini dell'art. 193, comma 2 del citato d.lgs. 267/00 ..."), quest'ultimo si appalesi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, presentando le connotazioni richieste dalle deliberazioni surriportate.

C) Nel merito si svolgono, dunque, le considerazioni che seguono.

Il primo comma dell'articolo 244 del dlgs. n. 267/2000 (sotto la rubrica : *Dissesto finanziario*) stabilisce che *"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”.**

Pertanto, in base alla formulazione della surriportata norma, risulta evidente che l'impossibilità di **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** alle posizioni debitorie dell'Ente nei confronti di terzi costituisce espressamente uno dei presupposti per la dichiarazione dello stato di dissesto del medesimo.

Ma v'è di più.

Il successivo art. 245, nel qualificare i *Soggetti della procedura di risanamento* e le rispettive funzioni, prevede che : *“1. Soggetti della procedura di risanamento sono l'organo straordinario di liquidazione e gli organi istituzionali dell'ente.*

**2. L'organo straordinario di liquidazione provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge.**

*3. Gli organi istituzionali dell'ente assicurano condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto”.*

Inoltre, l'art. 254 (sotto la rubrica *Rilevazione della massa passiva*) stabilisce :

**“1. L'organo straordinario di liquidazione provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione, entro 180 giorni dall'insediamento, di un piano di rilevazione. Il termine è elevato di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province.**

**2. Ai fini della formazione del piano di rilevazione, l'organo straordinario di liquidazione entro 10 giorni dalla data dell'insediamento, dà avviso, mediante affissione all'albo pretorio ed anche a mezzo stampa, dell'avvio della procedura di rilevazione delle passività dell'ente locale. Con l'avviso l'organo straordinario di liquidazione invita chiunque ritenga di averne diritto a presentare, entro un termine perentorio di sessanta giorni prorogabile per una sola volta di ulteriori trenta giorni con provvedimento motivato del predetto organo, la domanda in carta libera, corredata da idonea documentazione, atta a dimostrare la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, per l'inserimento nel piano di rilevazione.**

**3. Nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi:**

**a) 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;**

**b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'articolo 248, comma 2;**

**c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione ai sensi del comma 7.**

**4. 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. I responsabili dei servizi attestano altresì che non è avvenuto, nemmeno parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione alla data della dichiarazione di dissesto. I responsabili dei servizi provvedono entro sessanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali l'attestazione si intende resa dagli stessi in senso negativo circa la sussistenza del debito.*

**5. Sull'inserimento nel piano di rilevazione delle domande di cui al comma 2 e delle posizioni debitorie di cui al comma 3 decide l'organo straordinario di liquidazione con provvedimento da notificare agli istanti al momento dell'approvazione del piano di rilevazione, tenendo conto degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione prodotta dal terzo creditore, da altri atti e dall'eventuale attestazione di cui al comma 4.**

[6. Comma abrogato dall'art. 7, comma 1, lett. b-quater), D.L. 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 maggio 2004, n. 140]

**7. L'organo straordinario di liquidazione è autorizzato a transigere** vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui al comma 3, inserendo il debito risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione.

**8. In caso di inosservanza del termine di cui al comma 1, di negligenza o di ritardi non giustificati negli adempimenti di competenza, può essere disposta la sostituzione di tutti o parte dei componenti dell'organo straordinario della liquidazione. In tali casi, il Ministro dell'Interno, previo parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, dal quale si prescinde ove non espresso entro trenta giorni dalla richiesta, e sentiti gli interessati, propone al Presidente della Repubblica l'adozione del provvedimento di sostituzione. Il Ministero dell'interno stabilisce con proprio provvedimento il trattamento economico dei commissari sostituiti".**

Orbene, la normativa sopra riportata definisce gli specifici poteri dell'Organo Straordinario di liquidazione *in subiecta materia*, scandendo, altresì, le singole fasi procedurali attraverso le quali l'Organo medesimo è chiamato a svolgere le proprie funzioni.

E, invero, quest'ultimo **provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione .. di un piano di rilevazione, realizzato** attraverso un particolare procedimento concorsuale di selezione e valutazione delle posizioni debitorie.

Inoltre, **"Nel piano di rilevazione della massa passiva sono** (fra l'altro) **inclusi:**

**a) 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 ...** e detto Organo Straordinario, **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 ...".**

Sicché, l'art. 254 fa, ai fini *de quibus*, testuale e mero riferimento ai debiti - rientranti nelle categorie di cui all'art. 194 e non a quelli riconosciuti ai sensi e con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del Dlgs n, 267/2000 – ed insorti (cfr. : "verificatisi") **entro il 31 dicembre del-**

***l'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato***, sottoponendoli al procedimento di accertamento e di liquidazione (da parte dell'Organo Straordinario) descritto dalla norma medesima.

Peraltro, ai sensi dell'art. 256, il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno e su di esso si esercitano i controlli, previsti dall'art. stesso, ad opera principalmente di detto Ministero, il quale monitora tutta l'attività dell'Organo Straordinario, anche nelle sue fasi successive.

Infine, con la disposizione di cui al 2° comma dell'art. 257 (*Debiti non ammessi alla liquidazione*), il sistema - concernente la valutazione dei debiti verificatisi ***entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato***, e da includersi nella massa passiva – si chiude; infatti, detta norma stabilisce che *“Il consiglio dell'ente individua con propria delibera, da adottare entro 60 giorni dalla notifica del decreto di cui all'articolo 256, comma 8, i soggetti ritenuti responsabili di debiti esclusi dalla liquidazione, dandone contestuale comunicazione ai soggetti medesimi ed ai relativi creditori”*.

Si deve, dunque, concludere che i debiti ***fuori bilancio di cui all'articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato***, privi del riconoscimento dell'Organo consiliare dell'Ente e già inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva (accertata dall'Organo straordinario di liquidazione), depositato presso il Ministero dell'Interno, non vadano sottoposti al procedimento di riconoscimento, da parte di detto Organo consiliare, previsto ordinariamente dagli artt. 193 e 194 del Dlgs. n. 267/2000, avendo le disposizioni speciali di cui agli artt. 252 e segg. di detto Dlgs descritto un particolare procedimento ai fini dell'inclusione dei medesimi (così come delle altre tipologie di debiti) nella massa passiva formata dall'Organo Straordinario di liquidazione, sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno e con le disposizioni di chiusura di cui al 2° comma dell'art. 257 circa le passività escluse dalla liquidazione.

Va, infine, fatta espressa avvertenza che tutto quanto sopra osservato, riportato e motivato rimane nei limiti del carattere esterno ed imparziale della funzione consultiva svolta, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131, da questa Corte, i cui pareri non si inseriscono nell'attività amministrativa dell'Ente *quaerens*, ma sono destinati esclusivamente a fornire elementi di riflessione di carattere tecnico-giuscontabilistico, non vincolanti per l'Ente interpellante, il quale, pertanto, rimane il *dominus* del proprio procedimento amministrativo-contabile, con tutte le conseguenziali implicazioni in termini di competenza e di responsabilità.

P.Q.M.

Nelle valutazioni e considerazioni esposte in parte motiva è il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 10.7.2013

IL RELATORE

f.to Cons. Tommaso Viciglione

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

f.to Dott. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 10 luglio 2013

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi