



Il Sindaco

Alla Sezione Regionale di Controllo
della Corte dei Conti dell'Umbria
Via Martiri dei Lager, 77
PERUGIA

Per il tramite del Consiglio
delle Autonomie Locali
Via Alessi, 1
PERUGIA
Pec: cal@postacert.umbria.it

Oggetto: Richiesta parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003.

Il sottoscritto, Leonardo Latini, nato a Terni il 14.06.1974, in qualità di SINDACO *pro tempore* del Comune di Terni, eletto alla carica in data 26.06.2018

RIVOLGE

la seguente richiesta di parere alla Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003.

Premesso in fatto

- A seguito del rigetto del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ex art. 243 bis del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, il Consiglio comunale in carica non deliberò il dissesto nei tempi previsti dal diniego al Piano di riequilibrio presentato. Per questo, con Decreto del Presidente della Repubblica del 22.2.2018 veniva disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale e contestualmente nominato, quale Commissario Straordinario, il Dott. Antonino Cufalo che con delibera n. 1 del 01/03/2018 ha approvato il dissesto finanziario dell'Ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 244 del D.Lgs. n. 267/2000.
- Con successivo DPR del 21 marzo 2018, notificato in data 11 aprile, sono stati nominati i componenti dell'Organo Straordinario di Liquidazione.
- Nel giugno 2018 si sono tenute a Terni le elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi e l'11 luglio 2018 si è insediata la nuova Giunta comunale che in data 18 settembre, con Delibera di Consiglio n.27, ha approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, successivamente inviata al Ministero dell'Interno.

- Il 28/02/2019 è stato notificato al Comune di Terni il decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il 16/04/2019 è stato approvato in Consiglio, con la delibera n. 131, il bilancio di previsione 2018/2020, mentre il 29/07/2019 è stato approvato in Consiglio, con la delibera n. 232, il bilancio previsione anno 2019-2021. Successivamente, gli atti di programmazione e rendicontazione dell'Ente sono stati approvati regolarmente.
- Per l'esercizio 2017, anno immediatamente precedente a quello del dissesto, l'ente ha registrato una anticipazione di tesoreria che risulta non restituita alla data del 31.12.2017 per una somma pari ad € 12.521.217,75.
- Il tesoriere ha recuperato l'importo dell'anticipazione al 31.12.2017 mediante provvisori di spesa emessi nell'esercizio 2018, in parte prima della dichiarazione del dissesto e in parte successivamente tra il 02.03.2018 e il 26.04.2018.
- Con apposita istanza il Comune di Terni ha interpellato il Ministero dell'Interno per conoscere l'interpretazione della normativa di riferimento in ordine alla competenza sulla anticipazione di tesoreria.
- Il Ministero dell'Interno con parere del 12.09.2019 ha individuato la competenza a carico dell'OSL, chiarendo che l'art. 255 comma 10 TUEL, come novellato dalla Legge di bilancio 2018, trova applicazione solo con riferimento alle anticipazioni maturate dal 01.01.2018, data di entrata in vigore della norma (si veda allegato).
- Ciò malgrado, il Tesoriere recentemente ha evidenziato la necessità di un ulteriore chiarimento alla luce della complessità della normativa.

Premesso quanto sopra,

si chiede

se sia corretto che l'anticipazione di tesoreria maturata e non restituita alla data del 31.12.2017, precedentemente all'entrata in vigore **dell'articolo 1, comma 878, lettera b) della legge n. 205/2017 che ha modificato l'articolo 255, comma 10 TUEL**, ricada tra le competenze intestate all'Organismo Straordinario di Liquidazione, atteso che i fatti gestionali che hanno avuto in concreto ripercussioni sul patrimonio dell'ente sono accaduti prima dell'entrata in vigore della novella.

Questo anche alla luce del fatto che una diversa interpretazione della norma sopra richiamata potrebbe cagionare una disparità di trattamento a favore degli enti locali che hanno dichiarato il dissesto prima del 01.01.2018 a svantaggio di quanti hanno deliberato la procedura a decorrere della data di cui sopra.

Le disposizioni di legge di cui si chiede l'interpretazione sono le seguenti:

- l'articolo 1, comma 878, lettera b) della legge n. 205/2017 che ha modificato l'articolo 255, comma 10 TUEL, prevedendo tra l'altro che non compete all'Organismo straordinario di liquidazione anche l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222 del D.lgs. n.267/2000;
- l'articolo 252, comma 4 del TUEL, trsguardato alla luce del principio generale *tempus regit actum*, che affida all'Organismo Straordinario di Liquidazione la competenza relativamente ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e che, pertanto, l'amministrazione dell'anticipazione di tesoreria per l'esercizio finanziario 2017, non restituita entro il 31 dicembre 2017, rientra nella competenza dell'OSL.

Considerazioni in diritto

Poiché il fatto gestionale (anticipazione di tesoreria) ha avuto la sua manifestazione economica nell'esercizio 2017, le conseguenze dovrebbero ricadere nelle disposizioni di cui all'art.5, comma 2, del decreto legge 29 marzo 2004 n. 80, che ha come effetto quello di attrarre nel dissesto 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 successivamente a tale data.

Quanto sopra tenuto conto che "lo spartiacque temporale tra la competenza dell'OSL e quella dell'amministrazione ordinaria è, dunque, sempre da individuarsi nella data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Il primo bilancio stabilmente riequilibrato rifletterà, quindi, il bilancio non approvato prima della dichiarazione di dissesto. Infatti, a mente dell'articolo 246, comma 4, del Tuel, il dissesto decorre dal 31 dicembre dell'anno precedente qualora il bilancio di previsione non sia stato validamente approvato nell'esercizio nel quale si è resa necessaria la dichiarazione di dissesto. Viceversa, decorre dal 1° gennaio dell'anno successivo qualora il bilancio di previsione sia stato validamente deliberato nell'esercizio nel quale si è resa necessaria la dichiarazione di dissesto e, quindi, continuerà ad esplicare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario" (deliberazione n.21/SEZAUT/2020/QMIG).

Si nota per altro che ogni atto e fatto gestionale in una lettura costituzionalmente orientata deve essere valutato nell'ottica di assicurare l'equilibrio dei bilanci e che quindi è necessario che nel momento genetico dello stesso gli enti siano posti nelle condizioni di conoscerne le conseguenze e gli impatti in forza della normativa vigente. Per questo, una modifica successiva della disciplina di riferimento non dovrebbe avere effetti retroattivi che coinvolgano atti e fatti gestionali assunti nel vigore di una legge precedente, né la sorte delle poste ad essi correlate.

Alla luce di ciò, una interpretazione della norma in senso contrario al principio *tempus regit actum* potrebbe porsi in conflitto con le disposizioni di cui all'art. 97 della Costituzione, anche alla luce del principio di buon andamento delle amministrazioni in detta disposizione richiamato.



Una interpretazione della norma in senso contrario al principio *tempus regit actum* potrebbe inoltre porsi in conflitto con la disciplina dettata per il risanamento dell'ente, in quanto:

- le somme eventualmente non ricadenti nella competenza della massa passiva a carico OSL verrebbero trattate come ulteriore disavanzo da recuperare secondo la normativa vigente (art. 188 del D.lgs. 267/2000);
- si creerebbe un pregiudizio a carico della gestione di un ente che ha approvato il bilancio stabilmente riequilibrato, secondo l'interpretazione dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 80/2004;
- si metterebbero in discussione, di conseguenza, le scritture contabili operate dall'ente in ragione del principio del legittimo affidamento ascrivibile ad un atto del ministero vigilante, alla luce del paragrafo 5.1. del principio contabile 4.2 allegato al D.lgs. 118/2011.

Occorre per altro evidenziare che:

- la pluralità delle competenze in capo all'OSL può essere delineata come 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* e alla tutela della concorsualità;
- lo scopo della procedura di dissesto è di "riportare l'Ente locale *in bonis*, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie, comunque connesse alla condotta amministrativa pregressa che 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 (deliberazione n.12/SEZAUT/2020/QMIG).

L'anticipazione di tesoreria, inoltre, non può configurarsi quale forma di indebitamento dell'ente, giusto disposto dell'articolo 3, comma 17, 2° periodo della Legge 24 dicembre 2003 n. 350 (Legge Finanziaria 2004), ma costituisce una forma di finanziamento a breve termine secondo le disposizioni di cui all'art.222 del Testo Unico degli Enti Locali, alla quale gli enti dovrebbero ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità.

Se così non fosse si potrebbe dissimulare una forma di finanziamento a medio/lungo termine e, pertanto, nella sostanza configurare una violazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento (deliberazione 125/2020/PRSP SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA).

Nel caso di competenza in capo all'ente locale, invece, tale somma comporterebbe un disavanzo che dovrebbe essere recuperato dall'ente medesimo secondo la disciplina di cui all'art. 188 Tuel ovvero essere ripianata secondo le disposizioni di cui agli artt. 243 bis e ss.. non essendo contemplabile una seconda procedura di dissesto nell'ambito di una procedura avviata in precedenza e non conclusa

(deliberazione 184/2020/PRSP SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA).

Il disavanzo, in sostanza, formato come sopra descritto, sarebbe, comunque, in grado di compromettere le condizioni del bilancio stabilmente riequilibrato e del risanamento finanziario.

E questo, nonostante l'impianto normativo che sovrintende la gestione del dissesto sia improntato allo scopo di attrarre alla gestione straordinaria atti e fatti che si verificano a cavallo delle due gestioni, allo scopo di raccogliere tutte le pendenze derivanti dalla gestione in crisi e far sì che la gestione risanata non abbia ancora da ripianare oneri che provengono dal passato.

Nell'ipotesi in cui l'anticipazione di Tesoreria rimanesse a carico dell'ente, si paleserebbe poi il paradosso che gli interessi maturati, in ragione del principio di accessorietà, sarebbero anch'essi estranei alla rilevazione della massa passiva, nonostante l'articolo 248, comma 4 del TUEL reciti: "Dalla data di deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazione di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggette a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organismo straordinario di liquidazione...".

In coerenza con la ricostruzione effettuata si sottopone all'attenzione la Pronuncia della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale della Calabria n. 62 del 12.02.2020, che ha accertato e dichiarato il diritto del Comune a ricevere la restituzione dell'anticipazione di tesoreria non restituita al 31.12.2017, da parte del Tesoriere, sul giudizio instaurato di cui all'art. 172 lett. D) del Codice di Giustizia Contabile.

In merito all'ammissibilità soggettiva.

La presente richiesta di parere si ritiene possieda i requisiti di ammissibilità sotto il profilo soggettivo richiesti dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003, secondo cui i Comuni, per il tramite del Consiglio delle Autonomie, se istituito, hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. La presente richiesta viene formulata e sottoscritta dall'organo istituzionale di vertice del Comune di Terni, il Sindaco *pro tempore*, eletto alla carica in data 26.06.2018, il quale rappresenta l'Ente.

In merito all'ammissibilità oggettiva.

Il quesito proposto riguarda questioni attinenti alla materia della contabilità pubblica, secondo:

- gli Indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, emersi nel corso dell'adunanza della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004 e trasmessi alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482,

successivamente integrati con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR. Infatti, detti Indirizzi chiariscono che nella materia della contabilità pubblica vi rientra «tutto ciò che attiene ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, all'attività contrattuale, ai controlli interni ed esterni ed alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica»;

- la deliberazione n. 5/AUT/2006 che ha precisato che la nozione di “contabilità pubblica”, da assumere come parametro per giudicare dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere si identifica con la disciplina dell'«attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore» e quindi con la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli;
- gli indirizzi adottati con delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo n. 54/2010, che hanno chiarito che sono ammissibili quesiti relativi alle «modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa», stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica e «in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio».

Si ricomprende, quindi, alla luce di quanto sopra, tra le questioni scrutinabili anche quella attinente la disciplina della competenza dell'anticipazione di tesoreria in un Comune che ha dichiarato il dissesto in data successiva all'introduzione della novella normativa in argomento.

La questione giuridica incerta ha carattere generale, investendo l'astratta e generale applicabilità **della disciplina dell'articolo 1, comma 878, lettera b) della legge n. 205/2017 che ha modificato l'articolo 255, comma 10 TUEL.**

È di interesse del sistema delle autonomie un chiarimento sulla incerta questione giuridica sopra esposta per attinenza del quesito generale ed astratto alla materia della contabilità pubblica. Ciò per l'evidente ragione che la soluzione di tale questione incide sulla gestione finanziaria presente e futura degli Enti tenuti a garantire gli equilibri di bilancio a tutela dei cittadini e delle comunità amministrative.

Terni, lì 05.02.2021

Leonardo Latini
documento firmato digitalmente

Si allega:

1. parere del Ministero dell'Interno del 12 settembre 2019