

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

## LA DICHIARAZIONE DI DISSESTO ALL'ESAME DELL'ADUNANZA PLENARIA DEL CONSIGLIO DI STATO

dell'Avv. Gianclaudio Festa

Sommario: 1. *La quaestio iuris all'esame della giurisprudenza amministrativa*; - 2. *Il dibattito dottrinale e la possibile attrazione della competenza dell'organo straordinario di liquidazione*; - 3. *Le interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e l'Ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994 della Sezione IV del Consiglio di Stato*; - 4. *Le considerazioni dell'Adunanza Plenaria e della Sezione regionale di controllo del Lazio con la deliberazione n. 61/2022.*

### 1. *La quaestio iuris all'esame della giurisprudenza amministrativa*

Può un'obbligazione sorta *ex novo*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, rientrare nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, ove direttamente correlata ad un illegittimo atto o fatto di gestione antecedente al dissesto? Della questione si è occupato di recente il Consiglio di Stato, Sez. IV, che - con Ordinanza 20 marzo 2020 n. 1994 - ha investito della problematica l'Adunanza plenaria. Un quesito oltremodo calibrato in ragione della fattispecie concreta relativa al pagamento dell'indennizzo e del risarcimento ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001.

L'analisi è scaturita da una sentenza adottata in sede di ottemperanza dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con la quale veniva

sancito l'obbligo da parte dell'amministrazione comunale di "concludere il procedimento, attivato dai ricorrenti con l'istanza del 30.6/5.7.2016, di emanazione del provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis entro il termine di 120 giorni dalla comunicazione telematica della presente sentenza".

Di tutta risposta la parte ricorrente si rivolgeva nuovamente al Tar, chiedendo la nomina di un commissario *ad acta*, ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a.

Il Comune di Potenza, in dissesto finanziario secondo la Delibera C.C. n. 103 del 20.11.2014, costituendosi nel giudizio di ottemperanza, rappresentava di avere già trasmesso all'organo straordinario di liquidazione, competente sul versante del pagamento dell'indennizzo, la documentazione funzionale all'emissione del provvedimento. Tuttavia, il giudice dell'ottemperanza, accogliendo il ricorso, nominava come commissario *ad acta* il Prefetto di Potenza, con facoltà di delega a funzionario sottordinato.

In tale decisione, il Tar riteneva che, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5, comma 2, d.l. 29 marzo 2004 n. 80 (conv. nella l. 28 maggio 2004 n. 140) e 252, comma 4, e 254, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, i debiti, ai quali si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato e la procedura di dissesto e riequilibrio finanziario, sono:

- quelli rilevati contabilmente nell'ambito degli esercizi finanziari precedenti all'anno in cui è stato dichiarato il dissesto, cioè i debiti con impegno contabile, registrato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato dichiarato il dissesto sul competente capitolo di bilancio di previsione e munito del visto di regolarità contabile da parte del responsabile del servizio finanziario, attestante dunque la copertura finanziaria;
- oppure i debiti fuori bilancio, riconosciuti dal Consiglio Comunale con delibera anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente alla dichiarazione di dissesto.

La questione attiene alla corretta interpretazione dell'art. 252, comma 4, d. lgs n. 267/2000 – ai sensi del quale “l'organo straordinario di liquidazione ha competenza su fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato” – e dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 – ai sensi del quale, “ai 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 d.lgs 18 agosto 2000 n. 267, si intendono compresi nella 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'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico”.

Ivi appare incerta, in particolare, l'interpretazione dell'espressione “atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato”. Sul punto si sono stratificate due impostazioni ermeneutiche, una che ritiene irrilevante il tempo in cui il danno si è verificato, dovendosi fare esclusivo riferimento al successivo momento in cui la posizione debitoria, intesa come posta passiva di carattere pecuniario, è divenuta certa, liquida ed esigibile. A fronte di ciò, un secondo *trend* che ruota attorno alla competenza dell'organo straordinario di liquidazione che deve essere riferita a tutti i debiti dell'ente, a prescindere dalla manifestazione contabile, quale posta passiva pecuniaria, siano comunque eziologicamente e funzionalmente correlati ad un “atto o fatto di gestione” che preceda il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Più precisamente, con precipuo riferimento all'acquisizione ex art. 42-*bis* cit., pronunciata dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, secondo un primo indirizzo

giurisprudenziale formalistico <sup>(1)</sup> il provvedimento non accerterebbe un debito preesistente, ma lo determinerebbe *ex novo*, con la conseguenza che i relativi oneri non potrebbero che gravare sul bilancio ordinario dell'ente. Secondo un diverso indirizzo <sup>(2)</sup>, avente carattere marcatamente sostanziale, si dovrebbe attribuire importanza decisiva al nesso causale e funzionale che lega l'attuale obbligazione all'illegittimo "atto o fatto di gestione" pregresso, antecedente cioè alla dichiarazione di dissesto.

## *2. Il dibattito dottrinale e la possibile attrazione della competenza dell'organo straordinario di liquidazione*

La disciplina relativa alla procedura di dissesto finanziario degli enti locali, di cui all'art. 245 e ss. TUEL, stabilisce che l'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente ai fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

In ordine a tale disposizione è successivamente subentrato l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004, che ha sancito che: "ai 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".

La disposizione richiamata ha, pertanto, precisato che si intendono compresi nelle fattispecie suddette tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello

---

<sup>1</sup>Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 31 luglio 2017 n. 367; Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2019 n. 5139 (ord.).

<sup>2</sup>Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 2018 n. 2141, in Foro it., 2018, 6, III, 302, con nota di A. Travi.

dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, ancorché accertati successivamente a tale data ma, comunque, non oltre l'approvazione del rendiconto della gestione dell'organo straordinario di liquidazione, che assurge dunque da spartiacque.

Sebbene il coordinamento normativo risulti chiaro, già ad una prima lettura, si è reso comunque necessario l'intervento interpretativo della Plenaria del Consiglio di Stato in ordine al quesito se la competenza dell'organo straordinario di liquidazione si intenda riferita a tutti i debiti dell'Ente che, a prescindere dal momento in cui si siano manifestati contabilmente quale posta passiva pecuniaria, siano comunque eziologicamente e funzionalmente correlati ad un atto o fatto di gestione antecedente alla dichiarazione di dissesto.

Come già precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 l'organo straordinario di liquidazione non ha solo competenza in ordine a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, ma deve poi provvedere alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

Ai sensi poi dell'art. 254, comma 3, TUEL, nel piano di rilevazione della massa passiva formato dall'organo straordinario di liquidazione vengono inclusi anche i debiti di bilancio e fuori bilancio verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello del bilancio riequilibrato; i debiti derivanti dalle procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, dichiarate estinte a seguito di essa ed infine i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione inerenti vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a posizioni debitorie rientranti nelle fattispecie suddette.

Come in precedenza evidenziato, la questione involge più propriamente l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 ed in particolare la locuzione relativa ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente

a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, che secondo una prima interpretazione richiamerebbe un concetto contabile di debito che rimanda alla irrilevanza del momento in cui il danno si è verificato, dovendosi invece prendere in considerazione la specifica situazione in cui l'esposizione debitoria del comune divenga certa, liquida ed esigibile.

Altra tesi sostiene, invece, posizioni più sostanzialistiche secondo le quali, la competenza dell'organo straordinario di liquidazione è da intendersi riferita a tutti i debiti dell'amministrazione comunale, indipendentemente dal momento in cui si siano manifestati contabilmente quale posta passiva pecuniaria; l'importante è che siano eziologicamente e funzionalmente correlati ad un *atto o fatto di gestione* antecedente alla dichiarazione di dissesto (e cioè al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato).

### *3. Le interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e l'Ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994 della Sezione IV del Consiglio di Stato*

La questione in esame è stata oggetto di difformi interpretazioni nella giurisprudenza amministrativa e perciò la Sezione IV del Consiglio di Stato ha ritenuto necessario sottoporla all'Adunanza Plenaria con l'ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994, al fine di ottenere una pronuncia, con specifico riferimento al debito per il pagamento dall'indennizzo nascente dall'adozione di un provvedimento che abbia disposto la c.d. acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42-*bis*, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 .

Nell'ordinanza in questione la Sezione remittente ha preliminarmente considerato un primo indirizzo giurisprudenziale, in ragione del quale si deve tenere conto, in via prioritaria, del dato formale delle norme coinvolte.

In virtù di tale orientamento, il provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis TU espropri non accerterebbe un debito preesistente, ma lo determinerebbe *ex novo*, quantificandone altresì l'ammontare. Pertanto, il provvedimento in questione avrebbe un carattere non ricognitivo di un debito preesistente, ma costitutivo di una posta passiva prima inesistente.

A suffragare tale impostazione si porrebbe la circostanza che il provvedimento di acquisizione determinerebbe un effetto traslativo *ex nunc* e, dunque, in quanto tale non avrebbe una finalità di sanatoria del pregresso.

Orbene, alla luce di tale indirizzo giacché l'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante dopo la dichiarazione di dissesto (*recte*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato) determinerebbe la costituzione *ex novo* di una posta passiva, i relativi oneri non potrebbero che gravare sul bilancio ordinario dell'Ente.

A sostegno di siffatta tesi, il Collegio rimanda ai due precedenti provvedimenti, costituiti dall'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 luglio 2019, n. 5139 e dalla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 31 luglio 2017, n. 367, entrambi emessi nell'ambito di un giudizio di ottemperanza.

Nella precedente ordinanza, la IV Sezione aveva invocato l'art. 252, comma 4, TUEL, secondo il quale "l'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente" e quindi rientra nelle funzioni dell'organo straordinario di liquidazione soltanto il pagamento dei debiti pecuniari dell'ente locale già sorti alla suddetta data, dovendosi intendere come tali i debiti pecuniari la cui fattispecie costitutiva risulti, a quel momento, integralmente realizzata.

A fronte di ciò, competerebbe agli organi istituzionali del Comune in dissesto decidere se restituire il fondo ovvero emanare il provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis TU espropri, in tale ultimo caso, proprio per l'efficacia *ex nunc* di tale provvedimento di acquisizione rientrerebbe nelle loro competenze anche il pagamento del connesso indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, attingendo i necessari fondi dalla gestione ordinaria.

Ancora, spetterebbe all'Ente locale corrispondere il risarcimento del danno per ogni anno di occupazione illegittima dopo il 31 dicembre dell'anno

precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e sino alla data di emanazione del provvedimento di acquisizione, attingendo costantemente i necessari fondi dalla gestione ordinaria.

All'organo straordinario di liquidazione competerebbe esclusivamente corrispondere il risarcimento del danno da occupazione illegittima per ogni anno di occupazione precedente alla suddetta data del 31 dicembre, facendovi fronte con i fondi dalla gestione straordinaria.

Invece, nella richiamata sentenza del CGA, il giudice si era soffermato, tra l'altro, sulla portata dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004, nella parte in cui precisa 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, ivi compreso con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione.

La sentenza in esame aveva evidenziato che la norma in esame ha testuale riguardo ai debiti sorti in forza di vicende anteriori alla suddetta data del 31 dicembre, che tuttavia siano stati accertati con provvedimento successivo ad essa, mentre l'acquisizione dell'area ai sensi dell'art. 42-*bis* TU espropri comporta l'erogazione di un indennizzo che solo il relativo provvedimento di acquisizione renderà dovuto, definendone altresì l'ammontare. Con la necessaria precisazione, contenuta nel richiamato comma 4, secondo cui il passaggio della proprietà dell'immobile acquisito avviene sotto la condizione sospensiva del pagamento del relativo ammontare indennitario.

L'obbligazione indennitaria in questione, pertanto, non può essere considerata sotto alcun profilo alla stregua di un debito preesistente al 31 dicembre ed in seguito solo accertato, potendo sorgere soltanto dal momento della formalizzazione dell'acquisizione *ex art. 42-bis*, ossia per effetto di un discrezionale atto di gestione, posteriore alla data suddetta.

Di talché, la corresponsione dell'indennizzo in discorso esulerebbe dalle competenze dell'organo straordinario di liquidazione, gravando sull'ordinaria gestione dell'Ente debitore. A fronte di ciò, deriverebbe l'inapplicabilità al caso concreto del divieto d'intrapresa o prosecuzione di azioni esecutive a carico dello stesso ente, posto dall'art. 248, comma 2, TUEL per i soli debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

La Sezione remittente ha poi esaminato il successivo indirizzo scaturente dalla decisione del 9 aprile 2018, n. 2141 e da quella del C.G.A., 5 novembre 2018, n. 700, precisando che tale orientamento riguarda la differente fattispecie caratterizzata dalla previa emanazione di pronunce giurisdizionali amministrative passate in giudicato di annullamento degli atti di procedura espropriativa, ovvero di accertamento di un'occupazione *sine titulo*, in ambedue i casi con condanna alla restituzione del cespite, salva la facoltà di emanazione del provvedimento di acquisizione.

Secondo tale orientamento è palese la conclusione secondo cui le disposizioni richiamate sarebbero volte ad attrarre nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se *stricto iure* sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di atti e fatti di gestione pregressi alla dichiarazione di dissesto, già dichiarati illegittimi in sede giurisdizionale.

Orbene, occorrerebbe attribuire importanza decisiva, non al momento in cui si è strutturalmente realizzata la fattispecie costitutiva dell'obbligazione, ma al nesso causale e funzionale che lega l'attuale obbligazione all'illegittimo atto o fatto di gestione pregresso. Ne consegue che, anche per una obbligazione civilisticamente sorta *ex novo* dopo la dichiarazione di dissesto cioè, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, purché prima della chiusura della gestione straordinaria, rientrerebbe nella competenza dell'organo di

liquidazione, ove comunque direttamente correlata ad un illegittimo atto o fatto di gestione antecedente al dissesto, di cui, in un'ottica di analisi economica del diritto, rappresenti nient'altro che l'attuale riflesso pecuniario.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa rinvia, sul punto, ad un indirizzo della Consulta <sup>3</sup> laddove aveva stabilito che in una procedura concorsuale, quale quella conseguente allo stato di dissesto, una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente con la tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente si profila irrilevante ai fini dell'imputazione.

La Corte costituzionale ha, ulteriormente, ribadito l'irragionevolezza di una impostazione contraria, dando atto alla circostanza secondo la quale farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale ovvero a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. Quindi, la fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, non potendo essere perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria<sup>4</sup>.

Secondo la Consulta non è corretto distinguere, a tal fine, le obbligazioni a seconda della loro origine contrattuale oppure non contrattuale. Posto che sarebbe irragionevole concepire una gestione straordinaria per il rientro dal debito pregresso, improntata ai principi della concorsualità, che

---

<sup>3</sup>Corte cost. 21 giugno 2013, n. 154.

<sup>4</sup> Sul tema dei commissariamenti si veda il recente lavoro di M. Magri, *Il commissariamento degli enti locali per condizionamenti o infiltrazioni della criminalità organizzata*, in *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, (Atti del XXIV "Convegno di Copanello") Montepaone Lido – 21-22 giugno 2019, (a cura di, F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli e F. Saitta), Napoli, 2020, pp. 131 e ss.

distingua le obbligazioni, non in base al tempo in cui sono sorte, ma alla natura del fatto o dell'atto genetico.

La motivazione della decisione prosegue, poi, che l'elemento differenziale sul quale si può basare una procedura concorsuale sarebbe soltanto quello temporale, il quale consente di rispettare il principio di eguaglianza tra i creditori, assicurando eguale trattamento a tutti quelli che hanno ragioni di credito sorte prima della data della dichiarazione di dissesto (o del fallimento o della diversa data fissata dal legislatore nei casi di procedure particolari).

In virtù di tale indirizzo della Consulta, la Sezione ha ritenuto che il credito costituito dal risarcimento per il mancato godimento delle aree di cui era stata disposta la restituzione, nonché dagli indennizzi dovuti per quelle acquisite ai sensi dell'art. 42-*bis* TU espropri, sebbene liquidato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto, trae origine da un fatto illecito non solo posto in essere, ma anche accertato con sentenza passata in giudicato in data anteriore a tale dichiarazione, quindi di competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Per quanto riguarda, invece, l'arresto del Consiglio di Giustizia Amministrativa richiamato dalla Sezione remittente, è bene precisare come in quell'occasione il Collegio aveva incentrato la propria decisione sul fatto che prima della dichiarazione di dissesto era intervenuta una sentenza del giudice amministrativo che aveva imposto al Comune l'obbligo di restituire l'immobile occupato e di risarcire il danno per l'occupazione illegittima, ovvero, in alternativa, di acquisire il bene e di risarcire il danno derivante dall'occupazione illegittima, ai sensi e per gli effetti dell'art. 42-*bis* TU espropri.

Di conseguenza, lo stesso CGA aveva stabilito che, ove fosse stata espressa l'opzione per l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, una volta quantificata la somma dovuta al privato, il Comune non avrebbe potuto procedere al pagamento, ostandovi l'art. 248 TUEL, stante la procedura di dissesto e l'anteriorità del fatto produttivo del credito, rispetto alla dichiarazione di dissesto medesimo.

Dunque, in caso di c.d. *acquisizione sanante* e dopo la quantificazione del credito, sarebbe stato onere del privato creditore insinuare il proprio credito nella massa passiva del Comune dissestato.

Ad avviso della Sezione, l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 farebbe emergere la volontà del legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Ciò, in quanto la disposizione in commento stabilisce che si intendono ricompresi nella competenza di tale organo tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto. Pertanto, sarebbe palese la rilevanza centrale attribuita alla correlazione fra il debito e l'atto o il fatto di gestione anteriore al dissesto.

Inoltre, alla luce del significato generale e, comunque, non strettamente tecnico-giuridico dell'espressione correlazione, parrebbe ragionevole ritenere che la disposizione abbia inteso concentrare in capo alla gestione straordinaria, senza alcuna eccezione, tutte le poste debitorie comunque causalmente e funzionalmente rivenienti da scelte e condotte gestionali anteriori al dissesto, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica, dall'eventuale sopravvenienza al dissesto e dall'intervenuta emanazione, in proposito, di pronunce giurisdizionali.

In sostanza, la Sezione remittente ha sostenuto un'esegesi delle disposizioni in commento che attribuisca carattere integrale, generale ed omnicomprensivo alla competenza dell'organo straordinario, da intendersi riferita a tutti i riflessi debitori attuali (anche, dunque, sopravvenuti) di atti e fatti di gestione antecedenti al dissesto, in quanto lo scopo della relativa procedura sarebbe esattamente quello di riportare l'ente locale *in bonis*, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie comunque connesse alla condotta amministrativa pregressa. La procedura, infatti, tenderebbe a sterilizzare tutte le attuali 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.

Il Collegio ha ritenuto di precisare che l'ordinamento può ascrivere al medesimo fatto della vita distinte conseguenze giuridiche, a seconda dei fini perseguiti e del blocco normativo di riferimento. Secondo l'impostazione ermeneutica nulla osterebbe, in termini generali, a che il provvedimento di acquisizione possa ritenersi, con riguardo alle norme di relazione inerenti all'esercizio della potestà espropriativa, atto autonomo dalla pregressa occupazione, dotato di efficacia *ex nunc* e con riguardo alla disciplina contabile del soggetto dissestato, provvedimento funzionalmente correlato ad un atto o fatto di gestione pregresso.

*4. Le considerazioni dell'Adunanza Plenaria e della Sezione regionale di controllo del Lazio con la deliberazione n. 61/2022.*

Le conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza Plenaria in commento fondano le proprie ragioni su tale ultima tesi: l'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che "l'organo straordinario di liquidazione ha competenza su fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato". Pertanto, tale norma ha subito un'integrazione ad opera dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 che prevede che "ai 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 nella fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati agli atti e ai fatti di gestione 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'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico".

Secondo il Supremo organo della giustizia amministrativa la materia del contendere ruota, come più volte rilevato, sia attorno all'interpretazione da riconoscere all'espressione "atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", contenuta nell'art. 252 del TUEL, nonché attorno al

significato da attribuire alla clausola normativa del predetto disposto del TUEL, aggiunta dal decreto legge del 2004. Disposizione questa, in forza della quale si intendono compresi nella fattispecie ivi prevista tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, adottato in data successiva, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto.

Nell'ambito delle considerazioni già sviluppate nei paragrafi precedenti, la Plenaria ritiene che rientrino nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le obbligazioni che, anche *ove stricto jure* sorte in seguito, costituiscano comunque conseguenza diretta ed immediata di "atti e fatti di gestione" pregressi alla dichiarazione di dissesto.

In questo senso l'emanando provvedimento *ex art. 42-bis* T.U. espropriazione, che è all'origine del debito, avrebbe natura costitutiva, come peraltro confermato dalla stessa Plenaria con la sentenza 20 gennaio 2020, n. 2, che ha escluso la rilevanza del risarcimento del danno ai fini dell'occupazione acquisitiva.

Il provvedimento dell'amministrazione che dispone la cd. acquisizione sanante, quindi, non svolgerebbe la funzione di accertare un debito preesistente, bensì lo determinerebbe *ex novo*, quantificandone altresì l'ammontare e non avrebbe quindi carattere ricognitivo ma costitutivo, determinando sul piano amministrativo e civilistico un effetto traslativo *ex nunc*.

Tale costruzione che fonda il presupposto giuridico nel detto provvedimento *ex art. 42-bis* D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, ha per presupposto, ai sensi del primo comma di detta norma, l'utilizzazione "di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità". Con l'indicazione, ai sensi del successivo comma 4, delle circostanze che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio.

Appare, così, evidente che il provvedimento sia correlato, sul piano della stessa attribuzione causale, "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" (come specificato dall'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004).

Ne consegue che sul piano dell'interpretazione letterale, quindi, le "circostanze" (ovvero i fatti) che avrebbero condotto alla indebita utilizzazione dell'area costituiscono il presupposto per l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante che l'amministrazione, prima della sua adozione, deve accertare.

Parimenti, anche l'utilizzazione "di un bene immobile per scopi di interesse pubblico" costituisce un fatto che deve esser oggetto di un accertamento da parte della P.A., prodromico all'adozione del provvedimento in esame. Secondo la decisione in commento si tratterebbe quindi, in entrambi i casi, di fatti correlati al successivo provvedimento, il cui positivo accertamento costituirebbe uno dei presupposti di legittimità del medesimo.

Pertanto, sotto il profilo finanziario, se tali fatti sono cronologicamente ricollegabili all'arco temporale anteriore al bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo (non necessariamente giurisdizionale, come è lapalissiano dalla lettura del citato art. 5), che determina l'insorgere del titolo di spesa, deve essere imputato alla gestione liquidatoria, purché emanato prima dell'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11.

In questo caso, non solo il debito viene imputato al bilancio della gestione preposta all'attività liquidatoria, sotto il profilo amministrativo-contabile e non a quello ordinario, ma anche la competenza amministrativa ad emanare il provvedimento, che costituisce il titolo di spesa (nella specie, l'acquisizione sanante), deve essere attribuita al commissario liquidatore. In quanto spetta a quest'ultimo soggetto costituire la relativa partita debitoria del bilancio da lui gestito.

In tal senso, vale ricordare la sentenza della Corte costituzionale 21 giugno 2013, n. 154, relativa ad analoghe disposizioni per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, in particolare l'art. 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in l. 26 marzo 2010, n. 42. Tale disposizione ha previsto che, in una procedura concorsuale – tipica di uno stato di dissesto –, una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sul punto, sarebbe irragionevole una previsione contraria, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si genera il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile<sup>5</sup>.

L'Adunanza Plenaria ha, poi, ribadito sotto il profilo teleologico come le norme sul dissesto finanziario degli Enti Locali, contenute nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, si caratterizzano in quanto preordinate al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento.

La normativa che si è succeduta nel tempo <sup>6</sup> ha delineato una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, a tutela della gestione corrente che sarebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti imputabili a quelle precedenti, che sono state a tal punto fallimentari da determinare il dissesto. Tutto ciò al fine di garantire, *pro futuro*, la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario.

---

<sup>5</sup> In proposito, si veda il punto 7.1 del considerato in diritto.

<sup>6</sup> Sul punto si vedano: d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in l. 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in l. 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.

Quindi, i soggetti che in base al TUEL vengono in rilievo sono i soggetti della procedura di risanamento, vale a dire: 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'Organo straordinario di liquidazione (OSL) avrebbe competenza su "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, nel termine perentorio di 3 mesi, decorrenti dall'emanazione del decreto di nomina dell'OSL. Ai sensi dell'art. 259, comma 1, questi provvede: a) alla rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254; b) all'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255 e c) alla liquidazione e al pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256.

Di talché, ne consegue che il principio generale è costituito dalla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, che continui a rappresentare l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto, nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura. Dello stesso parere è la Corte dei conti sez. di controllo per il Lazio<sup>7</sup> che interviene in riferimento alla libera o meno destinazione e utilizzazione "pro dissesto" degli oneri di urbanizzazione non impegnati e di quelle risorse destinate ai fondi per il salario accessorio del personale di parte stabile, costituiti ma non contratti. Il giudice contabile arriva a esprimersi nel senso di dare priorità alla liquidazione, attribuita all'Organo Straordinario di Liquidazione (Osl), rispetto alle poste vincolate. Ciò per realizzare l'aumento della pronta cassa per l'organo liquidatorio da

---

<sup>7</sup> Sezione controllo Corte dei conti lazio, deliberazione n. 61/2022

utilizzare per pagare i debiti del dissesto, a generale e meritata tutela dei creditori<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> F. Sucameli, La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'Ente Locale: Blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto – contributo monografico all'interno del volume: " Studio sui controlli affidati dalla costituzione alla Corte dei conti, Napoli, Esi 2020 – a cura di V. Tenore – A. Napoli;  
E. Iorio, *Dissesto, la destinazione di risorse vincolate apre a molti interrogativi e poche certezze* in <https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>. 14.07.2022