



& Diritto Avanzato

Limiti all'interpretazione sistematica e preferibilità di quella letterale

L'interpretazione sistematica incontra il duplice limite della chiarezza del dettato normativo (in claris non fit interpretatio), oltre che della gerarchia delle fonti. L'interpretazione letterale (art. 12 disp. prel.) deve essere preferita quando il testo della disposizione non sia oscuro e, dunque, non dia adito a ragionevoli dubbi in ordine al suo significato.

Corte dei Conti - Campania Sez. contr., Delib. del 6.5.2019, n. 107

Omissis...

Il Sindaco richiedente premette che l'Organo consiliare del Comune di Montemiletto ha dichiarato il dissesto (deliberazione n. 23 del 30/08/2018) nel corso dell'esercizio in cui era già stato validamente deliberato il bilancio di previsione (deliberazione n. 16 del 2/05/2018). La fattispecie in esame è, dunque, suscettiva di sussunzione nell'ambito dell'art. 246, comma 4, del TUEL, il quale ammette che il bilancio già approvato continui ad esplicitare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, mentre "gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1 gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto".

Al riguardo, l'Ente rappresenta che, per effetto del suddetto differimento dei termini, dovrà presentare un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato con riferimento all'esercizio finanziario 2019, "con l'ulteriore conseguenza che il limite della separazione delle competenze tra gli Organi ordinari (...) e l'OSL, viene fissato al 31/12/2018 ai sensi dell'art. 252, comma 4, del TUEL", che attribuisce al secondo la competenza relativa a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

In tal senso si è espresso il Ministero dell'Interno, con risoluzione prot. (...) dell'11/02/2019 (allegata alla richiesta di parere in esame), a seguito di apposito quesito formulato dal Presidente dell'OSL, al fine di

chiarire i dubbi esegetici in ordine all'ambito temporale di competenza dell'OSL, in caso di dichiarazione di dissesto nel corso dell'esercizio in cui sia stato validamente deliberato il bilancio di previsione.

Il Presidente dell'OSL, infatti, ha paventato un possibile contrasto tra l'interpretazione letterale del dato normativo, che depone nel senso di estendere la competenza dell'OSL fino al 31/12/2018 (anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato) e quella sistematica, dalla quale si potrebbe ricavare che il 31/12/2017 segna, invece, il limite temporale di tale competenza, al fine di evitare che l'Organo straordinario si occupi di fatti successivi alla dichiarazione di dissesto (30/08/2018).

Il Ministero dell'Interno, in sede di risposta al suddetto quesito, ha chiarito che, "in caso di dichiarazione di dissesto nell'anno 2018, anno in cui sia già stato validamente deliberato il bilancio di previsione, attesa la decorrenza dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato al 1 gennaio 2019, ai fini dell'individuazione dell'ambito temporale di competenza dell'OSL, si deve fare riferimento ai fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31/12/2018".

Tale conclusione, secondo il Ministero de quo, risulta avvalorata dall'art. 5, comma 2, D.L. n. 80 del 2004, conv. nella L. n. 140 del 2004, il quale ribadisce che, ai fini dell'applicazione degli artt. 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".

Ciò premesso, il Sindaco del Comune rileva come, in sede applicativa, siano emerse criticità connesse alla soluzione offerta dal Ministero. La prima attiene all'estensione della competenza dell'OSL a fatti ed atti di gestione verificatisi dopo la dichiarazione di dissesto. Ciò, pur essendo avallato dalla interpretazione letterale del dato normativo, "sembra incongruo sul piano logico sistematico, ove si metta in correlazione il comma 4 dell'art. 246 del TUEL con il comma 2 dell'art. 6 del D.P.R. del 24 agosto 1993, n. 378 (Reg.to recante norme sul risanamento degli EE.LL.)", che alla lett. a) include, tra gli elementi costitutivi della massa attiva, "il fondo di cassa risultante al 31 dicembre dell'esercizio precedente alla deliberazione del dissesto, rettificato sulla base delle riscossioni dei residui attivi e, fino alla concorrenza della cassa, dei pagamenti di residui passivi, effettuati prima della deliberazione di dissesto". Da tale norma, secondo il Sindaco, deriverebbe la seguente discrasia: per la gestione del dissesto del Comune di Montemiletto, "il limite per la separazione delle competenze fra OSL e Amministrazione ordinaria deve essere fissato al 31/12/2018 (anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato); viceversa, ai fini della costituzione del fondo di cassa da trasferire alla massa attiva della liquidazione, il limite viene fissato al 31/12/2017 (anno precedente alla deliberazione del dissesto), con la pedissequa rettifica di detto fondo con i movimenti effettuati appunto fino alla dichiarazione di dissesto".

La seconda criticità evidenziata dall'Ente in parola discende dall'applicazione della disposizione che, nel caso in cui la dichiarazione di dissesto intervenga nell'esercizio in cui è già stato validamente approvato il bilancio, ne sancisce l'efficacia per l'intero esercizio finanziario. Segnatamente, il Comune precisa che ha gestito l'intero bilancio 2018, provvedendo all'assunzione degli impegni, quale prima fase del procedimento di spesa ex art. 183 TUEL, necessari ad assicurare l'erogazione dei servizi essenziali, costituendo il relativo vincolo a valere sul bilancio 2018. Al riguardo, nella richiesta di parere si precisa che, "non essendosi esaurito il procedimento entro il termine dell'esercizio finanziario 2018, le somme così impegnate

costituiscono RR.PP. 2018 e, in quanto tali, rientranti nell'ambito temporale di competenza dell'OSL, quali debiti di bilancio da includere nella massa passiva della liquidazione".

Su tale inclusione si appuntano le ulteriori censure formulate dal Sindaco dell'Ente, il quale segnala che ciò comporta la compromissione dei servizi essenziali e la prosecuzione delle attività amministrative.

Da tali premesse si dipana la richiesta indirizzata a questa Sezione di manifestare il proprio avviso su due diversi quesiti. Con il primo, l'Ente in parola chiede se, "ai fini dell'individuazione dell'ambito temporale di competenza delle OSL, si debba fare riferimento a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31/12/2018, conformemente alla risoluzione ministeriale n. 13585 dell'11/02/2019, ovvero fare riferimento al 31/12/2017, anno precedente la dichiarazione del dissesto finanziario?".

Con il secondo quesito, chiede, inoltre, se "gli impegni di spesa regolarmente assunti a valere sull'esercizio finanziario 2018, ai sensi dell'art. 246, comma 4, del TUEL, possano essere liquidati e pagati in gestione ordinaria nel corso dell'anno 2019, ovvero debbano essere trasmessi all'OSL quali debiti di bilancio da includere nella massa passiva di liquidazione?".

Motivi della decisione

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune interessato.

Ammissibilità oggettiva.

I quesiti formulati dall'Ente attengono tout court alla materia contabile.

Per quanto riguarda gli altri profili incidenti sull'ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere presentata dal Comune di Montemiletto non supera tale vaglio preliminare con riferimento al secondo quesito, in quanto l'Ente non configura un dubbio interpretativo in ordine a disposizioni dal significato realmente controverso ma si limita a prospettare un problema concreto e specifico, connesso ad atti gestionali già adottati.

Al riguardo, il Collegio si limita a precisare che non sussistono dubbi - né l'Ente fornisce argomenti giuridici di segno contrario - in ordine all'inclusione nella gestione dell'OSL dei debiti di bilancio e fuori bilancio formati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

A ciò si aggiunga che, in "deroga" a quanto previsto dall'art. 255, comma 10, del TUEL, il D.L. n. 50 del 2017, conv. dalla L. n. 96 del 2017, per i comuni e per le province in stato di dissesto finanziario, ha attribuito all'OSL l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata.

Merito

Per quel che concerne il primo quesito, l'unico ritenuto ammissibile dalla Sezione, si precisa quanto segue.

Giova, preliminarmente, rammentare che l'attività consultiva prescinde necessariamente dalla fattispecie alla quale si riferisce la richiesta di parere formulata dall'Ente interessato e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

La puntuale individuazione dell'esercizio finanziario di riferimento dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato costituisce uno snodo fondamentale nella definizione delle competenze attribuite all'OSL; tali competenze, infatti, risultano limitate temporalmente, in quanto riferite a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Come è noto, ai sensi dell'art. 259 del TUEL, entro il termine perentorio di tre mesi dall'emanazione del D.P.R. di nomina dell'OSL, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare e presentare al Ministero dell'Interno una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

A norma dell'art. 246, comma 4, del TUEL, l'ipotesi di bilancio deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora, per tale anno, sia stato validamente approvato il bilancio di previsione (ove sia stato già approvato il bilancio di previsione per il triennio successivo, il Consiglio provvede alla revoca dello stesso).

Nel caso in cui, invece, alla data della dichiarazione di dissesto, non sia stato ancora validamente deliberato il bilancio di previsione per l'esercizio in corso, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato dovrà riferirsi all'esercizio finanziario in corso. In tal caso, a seguito della dichiarazione del dissesto, e sino all'emanazione del decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio (art. 248, comma 1, del TUEL).

Ciò premesso in ordine all'assetto delle competenze dei soggetti della procedura di risanamento (OSL e organi istituzionali dell'ente), appare utile individuare i riferimenti normativi alla stregua dei quali dirimere la questione controversa.

Le disposizioni del TUEL prevedono che l'organo straordinario di liquidazione "ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato" (art. 252, comma 4), e, in modo convergente, che "nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi (...) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato" (art. 254, comma 3).

L'art. 5, comma 2, del D.L. n. 80 del 2004 aggiunge poi che, ai fini dell'applicazione delle suddette disposizioni, "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'art. 256, comma 11, del medesimo testo unico".

Il quadro normativo nel quale si inserisce la fattispecie in esame è completato dall'art. 246, comma 4, del TUEL, secondo cui "se, per l'esercizio nel corso del quale si rende necessaria la dichiarazione di dissesto, è stato validamente deliberato il bilancio di previsione, tale atto continua ad esplicare la sua efficacia per

l'intero esercizio finanziario (...)"'. In tal caso, la deliberazione di dissesto può essere validamente adottata, esplicitando gli effetti di cui all'articolo 248. Per quel che rileva ai fini del primo quesito formulato dall'Ente, il comma di cui si discorre aggiunge che "gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1 gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto".

Il Comune di Montemiletto, come è stato anticipato nella descrizione dell'oggetto del presente parere, ha dichiarato il dissesto nell'anno 2018, anno in cui era già stato validamente deliberato il bilancio di previsione; l'anno di riferimento dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, pertanto, è il 2019 (che rappresenta l'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato deliberato il dissesto). Dalla ricostruzione della vicenda fattuale e dalla lettura combinata delle suddette disposizioni - nell'ambito delle quali è suscettiva di sussunzione la fattispecie in esame - emerge con nitore che, ai fini dell'individuazione dell'ambito temporale di competenza dell'OSL, occorre fare riferimento ai fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31/12/2018.

Tale indirizzo interpretativo trova conferma in precedenti pronunce di questa Sezione (v. del. n.132/2018), oltre che nella giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, 11-10-2016, n. 4183; C.G.A.R.S., 31-05-2018, n. 319).

Il Collegio ritiene che il richiamo all'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 378 del 1993 (Reg.to recante norme sul risanamento degli EE.LL.) - segnatamente alla lett. a) che descrive gli elementi costitutivi della massa attiva - non possa inficiare l'esattezza di tale conclusione.

La norma de qua, infatti, va intesa nel senso che la massa attiva, destinata alla copertura di quella passiva, è composta, inter alia, dal fondo di cassa disponibile al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

In termini generali - e in disparte ogni considerazione sulla presunta incompatibilità della norma secondaria contenuta nel predetto art. 6 D.P.R. n. 378 del 1993 con l'art. 246, comma 4, del TUEL (nel significato confermato anche dall'art. 5, comma 2, del D.L. n. 80 del 2004) - questa Sezione ritiene, inoltre, che il riferimento ad una fonte secondaria non possa costituire argomento per giustificare una interpretazione abrogatrice delle disposizioni cristallizzate nelle norme primarie.

Come è noto, l'interpretazione sistematica incontra il duplice limite della chiarezza del dettato normativo (in claris non fit interpretatio), oltre che della gerarchia delle fonti. L'interpretazione letterale (art. 12 disp. prel.) deve essere preferita quando il testo della disposizione non sia oscuro e, dunque, non dia adito a ragionevoli dubbi in ordine al suo significato. Le disposizioni di legge che fissano il limite temporale delle competenze dell'OSL convergono nell'individuare tale limite nei fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Muovendo da una presunta esigenza di coerenza sistematica, il risultato dell'operazione ermeneutica prospettata dal Comune risiede nel porre una norma secondaria a fondamento di una interpretazione abrogatrice di una norma primaria dal chiaro tenore letterale.

Alla luce di tali argomentazioni, la tesi adombrata dall'Ente nella richiesta di parere, che individua il limite delle competenze dell'OSL alla data del 31/12/2017 (anno precedente la dichiarazione del dissesto finanziario), non merita condivisione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania:

- esprime, nei termini illustrati in parte motiva, il proprio avviso in ordine al primo quesito formulato dall'Ente;
- dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, il secondo quesito.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa dalla Segreteria del Servizio di supporto all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 6 maggio 2019.

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2019.