



# *Ministero dell'Interno*

## OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI

&&&&&&&

**ATTO DI ORIENTAMENTO EX ART. 154, COMMA 2, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, APPROVATO CON DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267, SUI CONSULENTI DELL'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE DI CUI ALL'ARTICOLO 253 DEL TUEL.**

### A) PREMESSA

L'Organo straordinario della liquidazione di cui all'art. 252 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, preposto alla particolare procedura di liquidazione, intesa, nel contempo, al risanamento della situazione economico-finanziaria dell'Ente locale e ad assicurare il concorso dei creditori nella liquidazione, sulla base dei rigorosi criteri fissati dalla legge, ha assunto una sua specifica fisionomia ordinamentale, anche tenendo conto del contesto della riorganizzazione dei livelli di governo locale operato con la riforma del Titolo V della Costituzione, e ciò a seguito dell'abrogazione della norma che assegnava al Ministero dell'interno il potere di decisione del ricorso gerarchico improprio avverso le sue determinazioni di esclusione dal piano di rilevazione dello stato passivo (art. 7, comma 1 bis, del D.L. 29 marzo 2004 n. 80, come modificato dalla legge di conversione 28 maggio 2004) e l'attribuzione della cognizione al giudice amministrativo (salva la possibilità di proporre, per i medesimi motivi, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).

L'innovazione in parola assume il significato pregnante di sottolineare la posizione di indipendenza dell'organo straordinario dall'Amministrazione statale (già resa evidente con il rivestire la nomina la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ancorché su proposta ministeriale e con il conferimento di elevati poteri di auto-organizzazione), e la sua pertinenza allo Stato comunità (e non, invece, allo Stato persona), quale strumento di realizzazione di superiori interessi pubblici a salvaguardia dell'autonomia. I poteri esercitati dall'Organo straordinario, in ordine a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, nonché alla acquisizione e alla gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali e di quelli relativi alla rilevazione, liquidazione e pagamento della massa passiva (connotati dalla specificità della procedura motivata dalla necessità di assicurare il concorso dei creditori), sono propri dell'Ente locale, cosicché può, a ragione, affermarsi che l'Organo

straordinario opera come organo sostitutivo di quelli ordinari dell'Ente, su cui vanno a riflettersi gli effetti del risanamento e nel cui patrimonio sono destinati, poi, ad essere imputati, nel complesso delle poste attive e passive, i risultati della gestione. Può anche affermarsi che l'Organo straordinario in parola, nell'esercizio dei poteri sopra specificati, è organo straordinario del Comune nell'ambito del quale è istituito.

La maturazione di questi nuovi connotati ordinamentali dell'Organo straordinario di liquidazione che qualificano innovativamente la sua importante funzione nel contesto dell'apparato dell'ente, pone la necessità, da più parti avvertita, che sia portato ad ulteriore evoluzione l'assetto normativo della complessiva disciplina della gestione di risanamento, nei suoi tratti organizzativi e funzionali.

A tali fini, l'Osservatorio ha avviato un lavoro di ricognizione e di analisi della disciplina normativa vigente nella materia del dissesto finanziario degli enti locali, con l'auspicio di elaborare una proposta di intervento legislativo utile alla revisione dell'intera procedura.

Tuttavia sono venuti all'evidenza dell'Osservatorio specifici profili di criticità attinenti all'organizzazione dell'attività dell'Organo straordinario di liquidazione e segnatamente all'attività di collaborazione, suscettibili di valutazioni dirette ad individuare prassi comportamentali utili a rimuovere determinate distorsioni. A tal fine è stata ritenuta opportuna l'adozione del presente atto di orientamento con l'intento che lo stesso possa diventare un oggettivo riferimento per le valutazioni discrezionali dell'Organo straordinario della liquidazione nell'esercizio dei suoi poteri organizzatori, in particolare per l'acquisizione di consulenze e per la determinazione dei loro compensi.

**Fondamento dell'atto di orientamento**, in generale, è l'esercizio del compito di monitoraggio della situazione della finanza pubblica locale che va intesa nell'interesse della sua consistenza e cioè sia per i profili propri e specifici delle regole contabili a presidio della sana gestione finanziaria, sia negli aspetti strumentali-organizzativi che sono parimenti essenziali nella comprensione e valutazione della suddetta situazione, per i quali è auspicabile il conseguimento di un apprezzabile livello di omogeneità e coerenza.

**Finalità del presente atto di orientamento**, adottato in conformità ai compiti intestati all'Osservatorio con il decreto 7 luglio 2015 del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è la promozione di un percorso di garanzia del rispetto dei canoni di adeguatezza, coerenza e ragionevolezza nell'esercizio del potere discrezionale di autorganizzazione delle funzioni dell'Organo straordinario della liquidazione sorretto, principalmente, dalla conformità alle norme che disciplinano la materia.

**L'efficacia dell'atto di orientamento** consiste nella rappresentazione di una linea di azione per l'esercizio di compiti e funzioni, suscettibile di una condivisione per la motivazione dei provvedimenti e potenzialmente utile a realizzare un sistema di disciplina della materia interessata, coerente nei principi e omogeneo negli effetti.

## B) CONSIDERATO

1. I poteri organizzatori dell'Organo straordinario della liquidazione sono regolati dall'art. 253, TUEL, a mente del quale "1. L'Organo straordinario di liquidazione ha potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale, può utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente locale ed emanare

direttive burocratiche. 2. L'ente locale e' tenuto a fornire, a richiesta dell'Organo straordinario di liquidazione, idonei locali ed attrezzature nonché il personale necessario. 3. L'Organo straordinario di liquidazione può auto organizzarsi, e, per motivate esigenze, dotarsi di personale, acquisire consulenze e attrezzature le quali, al termine dell'attività di ripiano dei debiti rientrano nel patrimonio dell'ente locale”.

Il tenore letterale della norma esprime un contenuto dispositivo che induce a prefigurare genericità ed ampiezza dei poteri organizzatori riconosciuti all'Organo straordinario di liquidazione.

Non risultano, in particolare, indicati i criteri per stabilire il “quando” ed il “quomodo” della facoltà di ricorrere all'acquisizione di consulenze, né esiste un criterio per stabilire un compenso attribuibile ai consulenti. L'unico limite all'esercizio di tali facoltà è posto dalle “motivate esigenze” che inducono ad avvalersi anche delle collaborazioni; inciso che sia pure nella sua essenzialità si ritiene trovi la sua ragione in un principio immanente nell'ordinamento giuridico e cioè la motivazione adeguata e congrua degli atti discrezionali che vincola ogni manifestazione dell'esercizio di facoltà pubbliche quando queste non siano già interamente conformate da legge o regolamenti. Nel campo della finanza pubblica e della gestione delle risorse pubbliche il suddetto vincolo trova ulteriore forza nei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione - nella cui “orbita” deve intendersi ricompreso l'OSL - come ridefinito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. La specifica facoltà di cui si sta trattando, va esercitata, quindi, nella consapevolezza della sua eccezionalità tenendo conto, da un lato, della natura e della finalità dell'incarico e, dall'altro, che lo stesso va fondato su rigorosi ed oggettivi criteri di ragionevolezza.

2. Il conferimento dell'incarico di collaborazione si deve fondare, quindi, su corretti elementi motivazionali e va declinato nell'illustrazione delle ragioni oggettivamente rilevanti e che giustificano l'apporto collaborativo sotto il profilo della necessità organizzativa e delle qualità soggettive tecnico-professionali che hanno orientato la scelta, valutazioni che non devono prescindere dal sistema normativo attualmente in essere.

3. Al riguardo va, preliminarmente, considerato che nella disciplina normativa (Capo III – Attività dell'Organo straordinario di liquidazione – Articoli 252 – 258- TUOEL) che regola nel dettaglio l'intera attività propria dell'Organo straordinario della liquidazione: la nomina, la composizione e le attribuzioni, il ricorso alla collaborazione esterna costituisce una prospettazione della struttura dell'organo assolutamente complementare. Detta collaborazione alla stessa stregua degli organi ausiliari di organi titolari di funzioni istituzionali è caratterizzata da specifica e puntuale strumentalità ai compiti di liquidazione e, di conseguenza, circoscritta funzionalmente e temporalmente alla soddisfazione delle “motivate esigenze” (articolo 253 TUOEL). I descritti caratteri strutturali della collaborazione riverberano sulle concrete motivazioni dell'incarico e comportano che il ricorso alla consulenza debba essere “eccezionale” e circostanziato all'acquisizione e trattazione di un determinato aspetto o problematica esulanti le conoscenze e la formazione professionale del medesimo organo straordinario scongiurando l'eventualità che la stessa possa di fatto sostanzarsi nell'espletamento “tout court” delle attività tipiche del medesimo Organo straordinario della liquidazione.

3. Nel sopra richiamato sistema normativo attualmente in essere non risulta indicato un criterio per stabilire il compenso attribuibile al consulente, né esistono criteri per l'individuazione di limiti congrui entro cui determinarlo. Ne deriva, quindi, l'esistenza di uno spazio di

discrezionalità nella determinazione del compenso che va esercitato nella prioritaria considerazione dell'incidenza di detto compenso su una situazione di conclamata fragilità dell'ente dissestato che fa percepire un peso specifico all'ulteriore aggravio rappresentato dal compenso. In tale ottica sono rilevanti due condizioni: la prima, relativa all' inclusione nel tetto dell'originario compenso spettante all'Organo straordinario di liquidazione per cui il compenso al collaboratore non deve rappresentare un fattore di incremento di tale spesa, sostanzialmente, a carico dell'ente; in secondo luogo la congruità nella determinazione del compenso deve assumere a valore di riferimento imprescindibile l'effetto di assorbimento di risorse pubbliche sottratte all'azione di risanamento e quindi alla tutela di interessi pubblici incondizionatamente tutelati dall'ordinamento.

Coniugando le argomentazioni appena esposte con la consapevolezza dell'eccezionalità della consulenza ne consegue che in sintonia con i criteri che devono sorreggere la determinazione del ricorso alla stessa, fondato, come detto, su oggettivi criteri di ragionevolezza, anche e soprattutto la misura del compenso deve, comunque, trovare sostegno in parametri oggettivamente apprezzabili.

Nella materia la disciplina di riferimento, in termini di principi generali, non può non essere quella di matrice civilistica dalla quale si evincono i generali principi dell'adeguatezza della remunerazione, considerato che l'onerosità del contratto di prestazione d'opera intellettuale costituisce elemento "normale" come risulta dall'art. 2233 c.c.. Tale disposizione stabilisce che nei rapporti d'opera intellettuale "la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione".

Tuttavia tale disciplina nella sua concreta applicazione alla fattispecie delle collaborazioni in argomento, non può non essere temperata dalla pregnante considerazione della già richiamata realizzazione di superiori interessi pubblici che può giustificare l'applicazione di una misura di riduzione coerente anche con la portata ausiliaria dei compiti di collaborazione che si inscrivono nella complessiva vicenda gestionale e che in quanto tale in essa devono rimanere assorbiti anche in termini di peso finanziario. Argomentazioni che sorreggono la considerazione che il compenso in questione, nel rispetto dei principi di diritto di cui all'art. 2233 c.c. ed alla luce dei criteri correttivi nell'applicazione degli stessi così come sopra illustrati, possa rimanere a carico dell'Organo straordinario della liquidazione in analogia a quanto espressamente previsto dall'articolo 239, comma 4, TUOEL, per i collaboratori dell'organo della revisione, dallo stesso incaricati.

Tutto quanto fin qui considerato:

#### RAPPRESENTA

Le suesposte argomentazioni, condivise nell'odierna adunanza plenaria dell'Osservatorio, conducono alla pronuncia di un orientamento nelle determinazioni da assumere in materia di conferimento, da parte degli organi straordinari della liquidazione, di consulenze e dei relativi compensi, al fine di promuovere la maggiore omogeneità possibile, nei termini che seguono:

L'incarico di collaborazione dell'Organo straordinario della liquidazione alla stessa stregua degli incarichi agli organi ausiliari di organi titolari di funzioni istituzionali è caratterizzata da specifica e puntuale strumentalità ai compiti di liquidazione e, di conseguenza, circoscritta funzionalmente e temporalmente alla soddisfazione delle "motivate esigenze" di cui all'articolo 253 TUOEL.

Il ricorso alla consulenza, da assumere con provvedimento congruamente motivato, deve essere “eccezionale” e circostanziato all’acquisizione e alla trattazione di un determinato aspetto o problematica esulanti le conoscenze e la formazione professionale del medesimo organo straordinario.

Il compenso al collaboratore, determinato nel rispetto dei principi di diritto di cui all’art. 2233 c.c. ed alla luce dei criteri correttivi così come illustrati in motivazione, in coerenza con le finalità e con la situazione di fragilità degli enti dissestati, non deve rappresentare un fattore di incremento del tetto di spesa definito per l’originario compenso spettante all’Organo straordinario di liquidazione e, quindi, deve rimanere a carico dell’Organo straordinario della liquidazione in analogia a quanto espressamente previsto dall’articolo 239, comma 4, TUOEL, per i collaboratori dell’organo della revisione, dallo stesso incaricati.

L’adunanza dell’Osservatorio auspica la più ampia condivisione operativa del presente orientamento, tenuto conto della oggettiva necessità di una stabilità regolativa degli specifici aspetti fin qui trattati concernenti i rapporti contrattuali instaurati dagli organi straordinari della liquidazione per provvedere a garantire l’esercizio delle importanti funzioni loro attribuite dall’ordinamento.

Roma, 20 febbraio 2018