



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4 di A.P. del 2020, proposto da Comune di Potenza, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Emilio Bonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Maria Luisa Antonietta Morlino, Leonardo Antonio Morlino, Rosanna Morlino e Aldo Morlino, rappresentati e difesi dall'avvocato Rocco Baldassini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata n. 467 del 1° giugno 2019, resa tra le parti, concernente l'ottemperanza alla sentenza del medesimo T.a.r. n. 340 del 19 maggio 2018, relativa ad una istanza di disporre ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327 del 2001.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Maria Luisa Antonietta Morlino, di Leonardo Antonio Morlino, di Rosanna Morlino e di Aldo Morlino;

Visti tutti gli atti della causa e, in particolare, l'ordinanza della Sezione Quarta del 20 marzo 2020, n.1994, con la quale l'affare è stato rimesso a questa Adunanza plenaria;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2020 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e dati per presenti, ai sensi dell'art. 84, comma 5, D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. in L. 24 aprile 2020, n. 27) gli avvocati delle parti costituite in appello.

### FATTO

E' impugnata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata del 1° giugno 2019, n. 467 concernente l'ottemperanza alla sentenza del medesimo Tribunale 19 maggio 2018, n. 340, relativa ad un'istanza di disporre ai sensi dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327-2001.

Gli appellati, signori Morlino, sono proprietari di terreni illecitamente occupati e trasformati dal Comune di Potenza; essi, con istanza in data 30 giugno 2016, hanno sollecitato l'Ente a rendere noto se intendesse emanare un provvedimento di acquisizione ex art. 42-bis d.P.R. n. 327-2001 e, successivamente, hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata.

Questo, con la citata sentenza 19 maggio 2018, n. 340, ha accolto il ricorso e ha imposto al Comune di Potenza 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".

I signori Morlino hanno di nuovo adito il Tribunale amministrativo, chiedendo la nomina di un commissario ad acta ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a.

Il Comune si è costituito nel giudizio di ottemperanza rappresentando di avere già inviato "all'Organo Straordinario di Liquidazione, competente sotto il

profilo della liquidazione dell'indennizzo, tutta la documentazione necessaria per emettere il provvedimento conferente” e sollecitando, pertanto, il rigetto del ricorso.

Con la sentenza qui appellata il giudice di primo grado ha accolto il ricorso, nominando come commissario ad acta il Prefetto di Potenza, con facoltà di delega a funzionario sottordinato.

Il Tribunale amministrativo ha ritenuto che, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5, comma 2, D.L. n. 80-2004, conv. nella L. n. 140-2004 e 252, comma 4, e 254, comma 3, d.lgs. n. 267-2000, 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 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.

Ha quindi ritenuto che le parole “fatti ed atti di gestione”, contenute nel citato art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267-2000, vanno interpretate sotto il profilo contabile e perciò non possono riferirsi alla data dell'evento danno, cioè alla data del compimento della fattispecie illecita, ma al momento in cui il debito del Comune è diventato certo, liquido ed esigibile.

Poiché, nella specie, il dissesto finanziario del Comune di Potenza è stato dichiarato con Delibera C.C. n. 103 del 20.11.2014 ed il titolo esecutivo, agognato dai ricorrenti, a tutt'oggi non si è formato, in quanto ancora non è

stato emanato il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis d.P.R. n. 327-2001, ne consegue –ad avviso del primo giudice- che non sussiste la competenza dell'organo straordinario di liquidazione, dedotta dal Comune, anche perché il predetto organo straordinario non può adottare il suddetto provvedimento di acquisizione sanante.

Per contro, in caso di emanazione del predetto provvedimento ex art. 42-bis, il predetto Commissario ad acta potrà utilizzare tutte le somme disponibili, al di fuori del procedimento di dissesto finanziario, relative all'anno in corso o ai due anni successivi, provvedendo, se necessario, anche alla modifica del bilancio con i poteri del Consiglio Comunale, oppure alla predisposizione, soltanto con riferimento alla provvista economica necessaria per l'attuazione della sentenza, dell'apposito piano di rateizzazione triennale ex art. 194, comma 2, d.lgs. n. 267-2000, munito dell'attestazione di copertura finanziaria ex art. 151, comma 4, d.lgs. n. 267-2000, mediante l'individuazione di somme diverse da quelle indisponibili di cui al comma 2 dell'art. 159 d.lgs. n. 267-2000.

Il Comune ha interposto appello, censurando la sentenza nella parte in cui impone al commissario ad acta di valersi delle somme del bilancio ordinario.

Con ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994, la Sezione Quarta, pur senza formulare uno specifico quesito, ha sottoposto a questa Adunanza la problematica relativa all'imputazione del debito conseguente all'emanando provvedimento di acquisizione sanante alla gestione dell'Organo Straordinario di Liquidazione ovvero alla gestione ordinaria del bilancio del Comune.

Alla Camera di Consiglio del 15 luglio 2020 la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. L'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267-2000 stabilisce 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”.

Tale norma ha subito un'integrazione ad opera dell'art. 5, comma 2, D.L. n. 80-2004 (convertito con L. n. 140-2004) 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 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”.

2. La materia del contendere ruota, dunque, intorno sia 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, sia intorno al significato da attribuire alla clausola normativa di tipo interpretativo del predetto disposto del TUEL, aggiunta dal citato decreto legge del 2004, secondo cui si intendono compresi nella fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre (...) pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione.

3. L'Adunanza ritiene che rientrano 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 jure* sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di “atti e fatti di gestione” pregressi alla dichiarazione di dissesto.

Nel caso di specie è pur vero che l'emanando provvedimento ex art. 42-bis T.U. Espropriazione, che farebbe sorgere il debito oggetto della presente controversia, ha natura costitutiva, come confermato da questa Adunanza 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 accerta un debito preesistente, ma lo determina *ex novo*, quantificandone altresì l'ammontare e non ha, quindi, carattere ricognitivo, ma costitutivo, determinando, sul piano amministrativo e civilistico, un effetto traslativo *ex nunc*.

Tuttavia, detto provvedimento ex art. 42-bis d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, ha per presupposto (ai sensi del primo comma della predetta 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"; inoltre il provvedimento di acquisizione, ai sensi del successivo comma 4, deve recare "l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio".

Pertanto, il provvedimento risulta certamente 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 specifica l'art. 5, comma 2, D.L. n. 80-2004 (convertito con L. n. 140-2004).

4. Sul piano dell'interpretazione letterale, quindi, le "circostanze" (ovvero i fatti) che hanno 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 essere oggetto di un accertamento da parte dell'amministrazione, prodromico all'adozione del provvedimento in esame.

Si tratta quindi, in entrambi i casi di fatti necessariamente correlati al successivo provvedimento, il cui positivo accertamento costituisce uno dei presupposti di legittimità del medesimo.

Pertanto, sotto il profilo finanziario, se tali fatti sono cronologicamente ricollegabili all'arco temporale anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo (non necessariamente giurisdizionale, come è evidente dalla mera lettura del citato art. 5) che determina l'insorgere del titolo di spesa deve essere imputato alla Gestione Liquidatoria, purché detto provvedimento sia 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 Liquidatoria sotto il profilo amministrativo-contabile, e non a quello della gestione ordinaria, 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 è quest'ultimo soggetto che deve costituire la relativa partita debitoria del bilancio da lui gestito.

5. Peraltro, deve osservarsi che 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 (art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in L. 26 marzo 2010, n. 42), ha sostenuto 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; e sarebbe irragionevole il contrario, 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 forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile (punto 7.1 del considerato in diritto).

6. Anche sotto il profilo teleologico, le norme sul dissesto finanziario degli Enti Locali, contenute nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, sono 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 (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) 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 sostanzialmente imputabili alle precedenti gestioni amministrative (che sono state a tal punto fallimentari da determinare il dissesto dell'ente), in modo da garantire, per il futuro, la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario.

In particolare, in base al TUEL (e per quanto di interesse in questa sede):

- soggetti della procedura di risanamento sono 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'OSL ha competenza relativamente a “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 entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'OSL: art. 259, comma 1) e provvede a: a) la rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254); b) l'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255; c) la liquidazione e il pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256 (art. 252, comma 4)”.

Pertanto, 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.

Quanto alla formazione della massa passiva:

- l'OSL provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione di un piano di rilevazione (art. 254, comma 1);

- nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi: a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2; c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'OSL in ordine a vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui alle precedenti lett. a) e b) (art. 254, comma 3);

- a seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, e comunque entro 24 mesi dall'insediamento, l'OSL predispone il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti, e lo

deposita presso il Ministero dell'Interno in vista dell'approvazione da parte di quest'ultimo (art. 256, comma 6).

E' evidente, quindi, che la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo.

Con l'unico limite rappresentato, come detto, dall'approvazione del rendiconto della gestione che segna la chiusura della Gestione Liquidatoria; dopo tale data, infatti, è evidente che non sarà più possibile imputare alcunché a tale organo, in quanto, dal punto di vista giuridico, esso ha cessato la sua esistenza.

7. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, deve dichiararsi il seguente principio di diritto:

- l'atto di acquisizione sanante, generatore dell'obbligazione (e, quindi, del debito), è attratto nella competenza dell'OSL, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

La causa va quindi rimessa alla Sezione semplice di competenza (Quarta Sezione) per la decisione dell'appello.

Spese al definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede di Adunanza Plenaria,

Dichiara il seguente principio di diritto:

- l'atto di acquisizione sanante, generatore del debito è attratto nella competenza dell'OSL, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile che sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Rimette gli atti alla Quarta Sezione per l'ulteriore corso della causa.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Sergio Santoro, Presidente

Franco Frattini, Presidente

Giuseppe Severini, Presidente

Luigi Maruotti, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Oberdan Forlenza, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

IL PRESIDENTE

Filippo Patroni Griffi

L'ESTENSORE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO