



## CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 26 marzo 2025, composta dai seguenti Magistrati:

|            |            |                         |
|------------|------------|-------------------------|
| Paolo      | PELUFFO    | Presidente              |
| Gioacchino | ALESSANDRO | Consigliere             |
| Francesca  | LEOTTA     | Referendario            |
| Marina     | SEGRE      | Referendario            |
| Mara       | ROMANO     | Referendario – relatore |

\*\*\*\*\*

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME) con nota assunta al prot. CdC n. 1527 del 14 febbraio 2025;

VISTO che il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Milazzo al referendario Mara Romano;

VISTA l'ordinanza n. 33 del 19 marzo 2025, con la quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha convocato l'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Mara Romano, ha emesso la seguente

### **DELIBERAZIONE**

Ritenuto in

### **FATTO**

Con nota acquisita al prot. Corte dei conti al n. 1527 del 14 febbraio 2025, il Comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME) ha richiesto, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/2003, il parere della Sezione *"circa il fatto che il credito vantato dall'avvocato distrattario, in esecuzione di sentenza emessa successivamente al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato a conclusione dei procedimenti avviati antecedentemente, nei confronti dell'ente che avesse dichiarato il dissesto ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. 18.08.2000, n. 267, sia escluso dalla massa passiva della gestione liquidatoria e pertanto risulti passibile di esecuzione a carico della gestione ordinaria, ovvero se esso rientri nella competenza dell'OSL e conseguentemente non sia ammissibile l'ottemperanza nei confronti della gestione ordinaria"*.

Il quesito viene posto a questa sezione di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131, che attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito, anche a Comuni, Province e Città

metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

## **DIRITTO**

### **1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere**

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile, atteso che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito un potere consulenziale di portata generale.

La giurisprudenza nomofilattica della Sezione Autonomie (fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e poi, con le successive integrazioni contenute nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e ancora con n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha individuato le condizioni alla cui ricorrenza è subordinato l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, evidenziando i presupposti di ammissibilità soggettiva e oggettiva che devono concorrere ai fini della procedibilità nel merito della richiesta di parere.

#### **1.1 Ammissibilità soggettiva**

In relazione alla condizione di ammissibilità soggettiva, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso di specie, l'istanza appare rispettare i presupposti dell'ammissibilità soggettiva sia sotto il profilo esterno, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana, sia sotto il profilo interno, in quanto debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

#### **1.2 Ammissibilità oggettiva**

Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva, la Sezione delle autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ha ricordato *"la necessità che i quesiti siano oggettivamente inerenti alla materia della contabilità pubblica, concernano ambiti e oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici, non riguardino quesiti formanti oggetto di esame da parte di altri organi, per evitare possibili interferenze e condizionamenti nell'esercizio di altrui funzioni amministrative o giurisdizionali"*.

A tale riguardo, il concetto di contabilità pubblica, ai fini dell'ammissibilità oggettiva della funzione consultiva di cui all'art. 7 comma 8 della L. 131/2002 è stato progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5/AUT/2006 (e, più di recente, con deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG), che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010).

Come noto, in relazione all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la Sezione delle Autonomie, fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha precisato che la funzione consultiva:

- può riferirsi esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, a norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile;
- non può concernere fatti gestionali specifici, dovendo riferirsi ad ambiti e oggetti di portata generale;
- deve escludere l'esame di quesiti che possano essere oggetto di disamina da parte di altri Organi, al fine di scongiurare interferenze e condizionamenti, nonché di evitare il rischio di orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte processuali relative a contenziosi giudiziari in atto o in via di instaurazione.

Ciò premesso, tenuto conto dei contenuti della richiesta di parere, risulta acclarata la ricorrenza dei presupposti di ammissibilità oggettiva, limitatamente alla questione interpretativa afferente alla competenza degli Organi cui è attribuita la gestione dei rapporti obbligatori degli enti locali in dissesto, fatta salva la competenza del giudice amministrativo in ordine all'ammissibilità dell'azione di ottemperanza nei confronti del Comune.

## **2. Merito**

Ai fini della risoluzione del quesito posto, occorre muovere dalla disciplina normativa del dissesto, contenuta nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, la quale è volta essenzialmente a garantire il ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento, in cui viene nominato un Organo straordinario di liquidazione cui spetta l'incarico di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge mentre agli organi istituzionali dell'ente spetta la competenza di assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245 TUEL).

In particolare, l'OSL provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione di un piano di rilevazione (art. 254, comma 1) in cui 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, TUEL).

Ai fini della ripartizione delle competenze tra l'OSL e la gestione ordinaria, l'art. 252 comma 4 del D.lgs. 267/00 (TUEL) 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"* e il successivo articolo 254, comma 3, del TUEL aggiunge che *"nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi: a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato [...]".* Riguardo alle citate disposizioni normative, il legislatore ha fornito una interpretazione autentica con l'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (come modificato dalla legge di conversione 28 maggio 2004, n. 140), precisando quanto segue: *"2. 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".*

Questa ultima disposizione è intervenuta, in particolare, al fine di impedire che gli effetti economici della gestione ante dissesto possano refluire sull'ente riportato *in bonis*, compromettendone nuovamente l'equilibrio economico-finanziario.

Inoltre, anche la normativa che si è succeduta nel tempo, in tema di dissesto finanziario dell'ente locale, si è incentrata sulla definizione delle competenze tra la gestione dell'organo straordinario di liquidazione (O.S.L.), e quella dell'amministrazione (ordinaria) di competenza dell'ente, allo scopo di favorire e garantire il ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi e tutelare la gestione corrente, volendo evitare riverberi derivanti dalle precedenti gestioni amministrative (d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in legge 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 T.U.E.L.).

Purtuttavia, sulla questione dell'esatta delimitazione delle competenze intestate all'Organo Straordinario di liquidazione ai fini della determinazione della massa passiva, si sono registrati, nella giurisprudenza contabile, due orientamenti contrapposti: il primo, di carattere formalista, esclude dalla massa passiva dell'OSL i debiti privi, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, dei requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità, intendendo in senso strettamente contabile la fattispecie di "debito" correlato ad atti e fatti di gestione ante dissesto (cfr. Sezione controllo Lazio deliberazione n. 101/2019/PAR); il secondo orientamento di carattere sostanziale, viceversa, ritiene dirimente l'individuazione del fatto genetico da cui promana l'obbligazione debitoria e la sua correlazione "ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", con la diretta conseguenza che vengono attratte nella gestione dell'O.S.L. tutte le passività insorte anche in epoca successiva al dissesto ma che siano espressione di fatti occorsi antecedentemente

ad esso (cfr. Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 23/2020/PAR e recentemente deliberazione n. 113 del 28/08/2024).

La Sezione delle autonomie, con la pronuncia di orientamento n. 21/SEZAUT/2020/QMIG, resa su una questione sollevata dalla Sezione regionale per il Molise - in merito alla specifica questione dell'ascrivibilità a "fatti e atti di gestione" di competenza dell'OSL delle obbligazioni di pagamento concernenti prestazioni professionali contratte nell'esercizio antecedente all'ipotesi di bilancio riequilibrato e adempiute negli anni successivi - ha inteso privilegiare l'orientamento di carattere sostanziale, rispetto a quello puramente contabile.

L'organo nomofilattico della giurisdizione contabile ha osservato che "la nozione di "debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", adoperata dal legislatore con il suddetto art. 5, comma 2 - di interpretazione autentica degli artt. 252, comma 4 e 254, comma 3 del Tuel, anche muovendo dalla natura eccezionale dell'istituto del dissesto, definito un *microsistema extra ordinem* - deve essere letta in chiave sistematica e tenendo in considerazione le ragioni giustificatrici della speciale previsione di "isolare" i costi economici della gestione dissestata all'interno della speciale procedura concorsuale. Infatti, la procedura è volta al risanamento dell'ente ed è finalizzata ad evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare, senza limiti, i loro effetti negativi sui bilanci successivi, con un approccio sostanzialistico che guardi soprattutto all'atto o fatto di gestione (la scelta amministrativa di affrontare un'opera pubblica, ad es.), e non al dato formale della qualificazione dei conseguenti debiti in termini di esigibilità, certezza e liquidità."

Secondo le considerazioni svolte dalla Sezione delle autonomie, pertanto, rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione le passività già contabilizzate, nonché i debiti insorti successivamente alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, che promanino e siano causalmente riconducibili ad atti e fatti di gestione antecedenti alla dichiarazione di dissesto.

In linea con tale ricostruzione si pone anche la giurisprudenza amministrativa che, ha inteso privilegiare un approccio di tipo sostanzialistico. In particolare, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 15 del 5 agosto 2020, ha affermato 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.*

Tale orientamento è stato confermato anche nella pronuncia Ad. Pl. n. 1 del 12 gennaio 2022, che, in merito ai dubbi circa la legittimità costituzionale delle norme sul dissesto con i principi CEDU in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, a causa del blocco delle azioni esecutive nei confronti dell'ente fino a conclusione della gestione liquidatoria, non ha ravvisato alcun contrasto con i parametri CEDU ritenendo che *“che le caratteristiche del procedimento di dissesto siano espressive di un equilibrato e razionale bilanciamento, a livello normativo, con la necessità, da un lato, di ripristinare la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni e i servizi indispensabili per la comunità locale, e, dall'altro lato, di tutelare i creditori. L'equilibrio così delineato sul piano della vigente normativa rende evidente e manifesto che la disciplina sullo stato di dissesto non può ritenersi contrario ad alcun parametro costituzionale, né in via diretta né attraverso il meccanismo della norma interposta ex art. 117, comma 1, Cost..”*

La citata pronuncia, che aveva ad oggetto la questione inerente il giudizio azionato nei confronti di un ente in dissesto per ottenere l'ottemperanza di un decreto ingiuntivo emesso nei confronti di un Comune dopo la dichiarazione di dissesto, ha confermato il precedente orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria n. 15 del 5 agosto 2020, evidenziando che *“se i debiti accertati in via giurisdizionale posteriormente, ma riferibili a fatti antecedenti, potessero essere portati ad esecuzione direttamente nei confronti dell'Ente comunale, non solo verrebbe frustrata la stessa ratio e lo scopo della gestione liquidatoria, ma sarebbe pregiudicata la gestione delle funzioni ordinarie del Comune, prima che esso torni ad uno stato di riequilibrio finanziario, mettendo a rischio l'esercizio delle stesse funzioni e dei servizi fondamentali svolti dal Comune, che non potrebbe sostenere sul piano finanziario i costi di tali funzioni e servizi, essendo di fatto in uno stato di insolvenza”.*

Successivamente, il Consiglio di Stato, in applicazione del suddetto principio ha chiarito che *“Rientrano, per tal via, nella competenza della commissione straordinaria di liquidazione anche i crediti per spese di giustizia liquidati in favore degli avvocati per giudizi sorti successivamente alla dichiarazione di dissesto, ma riferiti a fatti o atti che rientrano nel dissesto perché antecedenti alla data del 31 dicembre di cui all'art. 252 cit., a nulla rilevando che quel credito sia stato quantificato*

*solo successivamente, con il provvedimento del Giudice.”* (Consiglio di Stato sez. V n. 7788 del 17/08/2023).

Ai fini della risoluzione del quesito posto dal Comune istante che concerne l'individuazione di quale gestione, ovvero se la OSL o la gestione ordinaria, sia competente per il credito vantato dall'avvocato distrattario, in esecuzione di sentenza emessa successivamente al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato a conclusione di procedimenti avviati nei confronti dell'ente antecedentemente alla dichiarazione di dissesto, questo Collegio intende aderire al sopra esposto orientamento sostanzialistico, ritenendo dirimente il carattere di correlazione del procedimento giudiziario, nel quale il giudice liquida le spese all'avvocato distrattario, ad atti e fatti di gestione verificatesi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, con il limite della chiusura della gestione liquidatoria.

Questo collegio, ritenendo che la finalità ultima della procedura di risanamento sia quella di garantire per il futuro la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario dell'ente, osserva che la gestione corrente sarebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti “sostanzialmente” imputabili alle precedenti gestioni amministrative, le quali hanno determinato il dissesto dell'ente. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che la procedura di risanamento a seguito di dissesto *“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 amministrativo sia successivo”* (Ad.pl. 1/2022).

Occorre, inoltre, osservare che la condanna alle spese giudiziali - come ricordato anche dal TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 21.12.2023 n. 1639 - “costituisce statuizione accessoria della condanna al pagamento dell'intero credito e, pertanto, se segue le sorti” (cfr. CGARS sez. Giur. Sent. 17 gennaio 2020 n. 61). Pertanto, il carattere di accessorietà della liquidazione delle spese all'avvocato distrattario, relative ad un procedimento giudiziario ante dissesto, consente di qualificare le medesime spese come “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”, ai sensi dell'art. 5 comma 2 D.L. 29/03/2004 n. 80 (conv. in L. 28 maggio 2004, n. 140) e conseguentemente di essere attratte nella competenza dell'OSL. Sarebbe, infatti, irragionevole che il credito azionato antecedentemente alla dichiarazione di dissesto, ma accertato con provvedimento

giudiziario successivo, fosse attratto nella competenza dell'OSL mentre le spese legali ad esso accessorie rifluissero nella competenza della gestione ordinaria.

**P.Q.M.**

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana in ordine al quesito formulato dal Comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME), fatta salva ed impregiudicata la competenza del giudice amministrativo in ordine all'ammissibilità dell'azione di ottemperanza nei confronti del Comune, ritiene che rientrino nella competenza gestoria dell'Organo straordinario di liquidazione le spese a favore dell'avvocato distrattario emessa successivamente al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, a conclusione di procedimenti avviati antecedentemente alla dichiarazione di dissesto.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 26 marzo 2025

IL RELATORE

Mara Romano

IL PRESIDENTE

Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria il 27 marzo 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura