



Repubblica italiana del. n. 359/2015/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 21 dicembre 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.2008);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto "*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*", integrato e

modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

VISTO il decreto del 5 novembre 2015, n. 7/2015, con il quale il Presidente ha aggiornato la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

Vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Turrivalignani**, pervenuta l'1 dicembre 2015;

Vista l'ordinanza del 18 dicembre 2015, n. 38/2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI;

PREMESSO CHE

Con nota del 30 ottobre 2015, pervenuta a questa Sezione l'1 dicembre 2015 per il tramite del CAL, il Sindaco del Comune di Turrivalignani ha trasmesso una richiesta di parere concernente il trattamento di somme ricevute in esito a sentenza di primo grado nell'ambito della procedura di dissesto; più precisamente, il Comune precisa che, con deliberazione del 19 settembre 2013, ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario. Con successiva deliberazione sindacale adottata dal Sindaco con i poteri della Giunta comunale n. 3 dell'8 gennaio 2015, il Comune ha aderito alla proposta dell'Organismo straordinario di liquidazione (di seguito O.S.L.) di procedura "semplificata" di liquidazione, ai sensi dell'art. 258 del TUEL, finanziando nel seguente modo la massa

passiva individuata:

- Avanzo di amministrazione da rendiconto 2013 per € 74.275,4;
- Contributo per l'allineamento alla media rispetto alle medie nazionali per fasce demografiche triennio 2014/2016 per 130.224,48;
- Alienazione di beni patrimoniali disponibili, non indispensabili per l'attività dell'ente, per complessivi € 300.000,00. Detti immobili, secondo quanto riportato nella richiesta di parere, sarebbe gravati da mutui e sarebbero concessi in locazione a privati per l'esercizio di attività commerciali, costituendo così fonte di entrate per l'ente.

Nel corso del 2015 il Comune di Turrivalignani comunica di aver ricevuto somme per € 550.000, a seguito di escussione della garanzia per l'inadempimento di una controparte contrattuale, in esito ad un contenzioso chiusosi favorevolmente in primo grado. Sull'importo ricevuto, tuttavia, graverebbe una *"riserva di appello e quindi di eventuale ripetizione della somma versata"*. Alla luce della disciplina ex art. 255 del TUEL l'Ente formula il seguente quesito: *"se un comune in stato di dissesto finanziario possa utilizzare somme derivanti da un giudizio di primo grado sottoposte a riserva di appello al fine di estinguere lo stato di dissesto, evitando l'alienazione di beni immobili non indispensabili – prevista per legge solo ove necessario – oppure accantonarle in attesa della definitività del giudizio"*.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, in³³ oltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. La richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco, risulta soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il

sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Alla luce di quanto richiamato, il Collegio ritiene che il quesito formulato attenga alla materia della contabilità pubblica, come sopra declinata, in quanto investe la normativa del dissesto finanziario e, in particolare, le misure correttive che gli enti locali possono attuare per risolvere lo stato di crisi. Tuttavia, occorre sottolineare che il quesito muove da una fattispecie specifica concernente il Comune di Turrivalignani e involge valutazioni rimesse al prudente apprezzamento dell'amministrazione (analisi del possibile esito del contenzioso in essere e conseguente stima della certezza delle risorse ricevute), che non possono divenire oggetto dell'esercizio della funzione consultiva intestata a questa Corte. Per tale ragione, la richiesta di parere può essere ritenuta oggettivamente ammissibile solamente con riferimento agli aspetti inerenti all'interpretazione delle norme di legge richiamate; sarà poi onere del Comune adottare i concreti comportamenti tenendo conto delle chiavi interpretative fornite nella presente deliberazione.

MERITO

La richiesta di parere formulata dal Comune viene considerata oggettivamente ammissibile solamente con riferimento alla questione interpretativa relativa alla possibilità, per un ente in dissesto finanziario, di utilizzare le somme rivenienti da un contenzioso legale, in luogo della misura di dismissione del patrimonio immobiliare disponibile, originariamente prevista nel programma di liquidazione approvato.

Come noto, la procedura di dissesto, ai sensi dell'art. 245 TUEL, comporta la scissione gestionale tra l'OSL, deputato 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, rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto. In questo modo, la norma contempera l'esigenza di smaltire la massa passiva accumulata, separandola dalla gestione ordinaria dell'ente che deve continuare ad esercitare le proprie funzioni fondamentali, anche nella fase di crisi.

Tra i compiti che l'art. 252 del TUEL affida all'OSL rientra quello di acquisire i mezzi finanziari necessari alla liquidazione del passivo; sul punto, il successivo art. 255 TUEL dispone che la massa attiva accertabile dall'OSL è *"costituita da residui da riscuotere, da ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'ente, da altre entrate e, se necessari, da proventi derivanti da alienazione di beni del patrimonio disponibile"*. A tale aggregato il comma 11 del medesimo articolo aggiunge la possibilità di destinare una quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato.

Proprio con riferimento all'ipotesi di cessione immobiliare, lo stesso art. 252, comma 9, del TUEL – applicabile anche alle procedure di dissesto semplificate per effetto del richiamo di cui all'art. 258, comma 5 - fornisce elementi utili ai fini dell'esame del quesito posto dal Comune di Turrivalignani, consentendo all'ente locale di evitare le alienazioni, assegnando proprie risorse finanziarie alternative, caratterizzate dal requisito

della liquidità. Il quadro normativo descritto, quindi, considera l'utilizzazione dei proventi da cessione immobiliare per il finanziamento della massa passiva come *extrema ratio* (il testo normativo infatti li prende in considerazione solo "*ove necessari*"), ammettendo inoltre la possibilità per l'ente di ricorrere a soluzioni alternative, che, da un lato, salvaguardino il patrimonio immobiliare e, dall'altro, agevolino il percorso di soddisfazione dei creditori, rispetto all'iter complesso che caratterizza la cessione di beni immobiliari. A tal fine, la norma richiede che le risorse alternative siano liquide e, quindi, nella disponibilità dell'ente, senza precisarne la fonte (l'ipotesi del mutuo risulta infatti meramente esemplificativa e non esaustiva); in linea generale, possono quindi essere utilizzate per tale finalità anche entrate aventi carattere straordinario e non ripetitivo, quali le somme liquidate a seguito di contenzioso favorevole.

Ciò premesso in merito alla possibilità di prevedere misure alternative alle cessioni immobiliari per il risanamento finanziario, nella richiesta di parere il Comune precisa ulteriormente che le risorse rivenienti dalla definizione in primo grado della causa civilistica non sarebbero nella definitiva disponibilità dell'Ente, in quanto le stesse potenzialmente potrebbero essere rimesse in discussione da ulteriori gradi di giudizio azionabili dalla controparte soccombente. Al riguardo, come già precisato in sede di esame dell'ammissibilità oggettiva del quesito, la Sezione sottolinea che le valutazioni in merito all'attendibilità e al grado di certezza delle somme rese disponibili dal contenzioso non possono che essere rimesse al prudente apprezzamento dell'Ente, sulla base della effettiva conoscenza delle posizioni processuali e sostanziali. Tuttavia, la Sezione rammenta che, in linea con il principio di sana gestione finanziaria, le valutazioni dell'Ente devono essere orientate ad evitare il rischio di un nuovo default qualora, in esito ad una conclusione diversa del contenzioso, il Comune non disponga della liquidità necessaria per fronteggiare la passività sopravvenuta, avendo, ad esempio, destinato i proventi da

dismissione immobiliare, medio tempore realizzati, ad altre finalità. Al riguardo, si osserva che, ai sensi dell'art. 268 TUEL, l'ipotesi di formazione di nuovo disavanzo di amministrazione non ripianabile con i mezzi di cui all'art. 193, o l'insorgenza di debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'art. 194, o il mancato rispetto delle prescrizioni di cui agli articoli 259, 265, 266 e 267, comportano da parte dell'organo regionale di controllo la segnalazione dei fatti all'Autorità giudiziaria per l'accertamento delle ipotesi di reato e l'invio degli atti alla Corte dei conti per l'accertamento delle responsabilità sui fatti di gestione che hanno determinato nuovi squilibri. Ne deriva che, in ipotesi di utilizzo di somme incerte per la chiusura della procedura di dissesto secondo le valutazioni dell'Ente, sarà onere di quest'ultimo approntare i necessari strumenti contabili tesi ad evitare che dette somme amplino la capacità di spesa in conto competenza e ad accumulare la liquidità necessaria a fronteggiare eventuali esiti negativi del contenzioso (quali ad esempio la costituzione di fondi di riserva adeguati).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Turrialignani.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio 21 dicembre 2015.

L'Estensore
F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2015
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA