

**CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA  
STUDIO LEGALE**

*Avv. Francesco Carnovale Scalzo  
Avv. Antonia Scappatura*

**Comune di Nocera Terinese (prov. CZ)**

Via Francesco Antonio Rizzuto n.14  
88047 Nocera Terinese - Cz

*protocollo.noceraterinese@asmepec.it*

Oggetto: *servizio legale di supporto per l'attività straordinaria di ricognizione, di monitoraggio e di valutazione del contenzioso nonché per l'attività di avvio dell'organizzazione interna di tutti i processi della gestione del contenzioso – Delibera di incarico G.C. nr. 8 del 17/01/2020.*

**II^ Relazione sullo stato dell'attività di supporto**

Ha avuto conclusione l'attività di raccolta dei documenti cartacei, estesa a tutti gli uffici comunali in quanto, come già evidenziato nella precedente relazione, il contenzioso, nel tempo, non è stato gestito da un settore predeterminato.

Ha avuto conclusione l'attività di archiviazione su supporto informatico dei dati "disponibili" di ciascuna pratica legale.

A tale riguardo è stata conclusa l'attività di ricostruzione dei procedimenti con verifica degli atti di conferimento degli incarichi.

Non è stato ancora possibile ricostruire, allo stato, tutti gli atti di liquidazione che richiede una suppletiva attività di consultazione degli archivi cartacei.

E' stata comunque ricostruita la rubrica dei professionisti cui sono stati conferiti gli incarichi di patrocinio.

E' dunque in corso l'acquisizione, dai professionisti incaricati, l'acquisizione degli atti e delle notizie sullo stato di trattazione dei giudizi al fine di completare ed implementare l'attività di archiviazione.

A tale riguardo, non sempre si è avuta disponibilità dei professionisti coinvolti, alcuni dei quali non hanno neanche riscontrato le richieste dell'amministrazione.

In ogni caso, si è riusciti, sulla base della documentazione acquisiti dagli uffici, a dare una valutazione di massima del rischio di soccombenza che potrà essere maggiormente puntuale all'esito delle ulteriori acquisizioni.

L'archiviazione è stata eseguita su *software* acquisito dall'amministrazione, piuttosto versatile e idoneo per racchiudere tutti i dati dell'attività di ricognizione, sia con riferimento all'acquisizione dei dati dei procedimenti sia con riferimento ai dati relativi agli incarichi, e per consentire il continuo aggiornamento e monitoraggio del contenzioso con valutazione annuale del valore e della situazione di rischio.

L'archiviazione aggiornata dei dati su tale supporto informatico, inoltre, è idonea per seguire il

*Avv. Francesco Carnovale Scalzo*  
*Avv. Antonia Scappatura*

processo interno del contenzioso.

Epperò, come già rilevato nella precedente relazione, l'organizzazione del contenzioso è al momento limitata al rapporto tra uffici di segreteria degli affari generali ed uffici del settore amministrativo, rapporto che necessita di ulteriore declinazione organizzativa per garantire un più alto livello di autonomia e di efficienza.

Dunque, il processo interno organizzativo del contenzioso potrà trovare definizione in una successiva fase di riorganizzazione degli uffici.

^^^

L'archiviazione distingue i due gruppi di contenzioso, come evidenziato nella prima relazione.

-I-

Una parte del contenzioso comprende i procedimenti che hanno avuto inizio in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto e che trovano origine in fatti o atti giuridici sorti sempre in tale periodo.

La difesa dell'Ente è affidata a legali incaricati, non sempre con convenzione e quasi mai con impegno di spesa.

Tali procedimenti dovranno essere valutati all'esito del percorso di aggiornamento dei dati, come sopra indicato, dal punto di vista processuale ma vanno definiti i rapporti con i legali e procedere all'impegno di spesa seguendo principi di efficienza ed economicità.

L'attività di ricognizione ha evidenziato in tale gruppo un procedimento amministrativo di risarcimento danni (in fase di appello a sentenza di rigetto) che presenta un basso rischio ma con domanda risarcitoria abbastanza elevata.

Ed ancora, in tale gruppo, l'attività ha evidenziato un contenzioso numeroso per azioni monitorie avente ad oggetto il corrispettivo di pubbliche forniture di energia elettrica/acqua potabile ovvero di servizi di depurazione: alcuni procedimenti sono definiti e cristallizzati in giudicati altri ancora in corso ma con elevato rischio anche per l'incidenza degli interessi moratori.

In alcuni casi, i servizi/forniture non trovano origine in atti negoziali assistiti da impegno spesa.

-II-

L'altra parte del contenzioso comprende i procedimenti che hanno inizio in epoca anteriore alla dichiarazione di dissesto, pendenti o definiti in epoca successiva.

Procedimenti che hanno avuto inizio in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto ma che ineriscono a fatti o atti giuridici anteriori alla dichiarazione di dissesto.

Una parte di procedimenti di tale gruppo è stato isolato ed archiviato con evidenza che la competenza è rimessa all'organo straordinario di liquidazione.

Tale gruppo, inoltre, tende a lievitare in quanto vengono periodicamente rimesse all'amministrazione posizioni che l'Ente aveva già escluso dalla propria sfera di competenza, con richiesta di pagamento per titoli esclusi dalla massa passiva del bilancio dissestato.

*Avv. Francesco Carnovale Scalzo*  
*Avv. Antonia Scappatura*

Il mancato riconoscimento, come già detto nella precedente relazione, è dovuto ad una scelta dell'organo straordinario di liquidazione, evidentemente mai contestato, che ha creato una ulteriore massa passiva che rischia di condurre l'Ente in condizioni di *stress* finanziario e che occorre definire per evitare che una impropria chiusura della fase di dissesto possa pregiudicare il bilancio riequilibrato.

Nella precedente relazione è stato evidenziato che *un'attenta interpretazione delle norme - confortata dalla più recente giurisprudenza dei giudici amministrativi ancorata alla normativa in vigore e all'orientamento del giudice delle leggi- riconduce tali procedimenti, pendenti o definiti successivamente, all'interno della massa passiva delle operazioni di dissesto.*

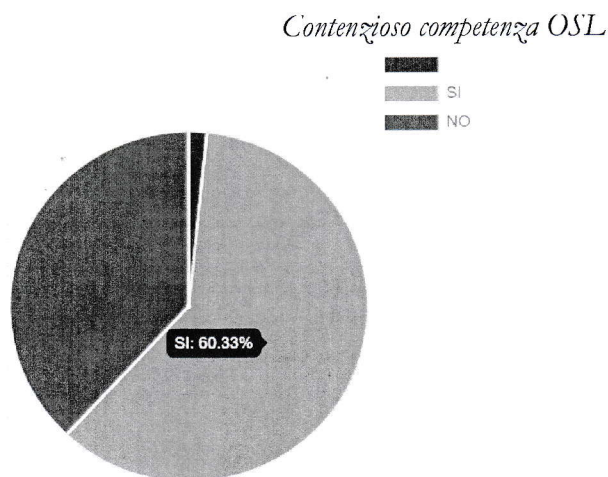
Evitando di ripercorrere le fonti di tale interpretazione, è possibile limitare l'esame all'**Ordinanza del Consiglio di Stato Sez. IV nr. 1994 del 20/03/2020** che, nel rimettere la questione all'Adunanza Plenaria, propende per l'interpretazione richiamata: *"Invero, l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80 del 2004 sottende, con ogni evidenza, la volontà del Legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione. La disposizione in parola stabilisce, infatti, che "si intendono ricompresi" nella competenza di tale organo "tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione" anteriori alla dichiarazione di dissesto. Orbene, è palese la rilevanza centrale attribuita al dato della "correlazione" fra il debito e l'atto od il fatto di gestione anteriore al dissesto. Al lume del significato generale e, comunque, non strettamente tecnico-giuridico dell'espressione "correlazione", pare ragionevole ritenere che la disposizione abbia inteso concentrare in capo alla gestione straordinaria, senza alcuna eccezione, tutte le poste debitorie comunali comunque causalmente e funzionalmente rivenienti da scelte e condotte gestionali anteriori al dissesto, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica, dall'eventuale sopravvenienza al dissesto e dall'intervenuta emanazione, in proposito, di pronunce giurisdizionali. Si propugna, in sostanza, un'esegesi delle disposizioni in commento che attribuisca carattere integrale, generale ed omnicomprensivo alla competenza dell'organo straordinario, da intendersi riferita a tutti i riflessi debitori attuali (anche, dunque, sopravvenuti ex novo) di "atti e fatti di gestione" antecedenti al dissesto. Peraltro, si rileva, lo scopo della procedura di dissesto è proprio quello di riportare l'Ente locale in bonis, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie comunque connesse alla condotta amministrativa pregressa: la procedura, infatti, tende a "sterilizzare" tutte le attuali conseguenze negative, in termini patrimoniali e finanziari, degli "atti e fatti di gestione" antecedenti al dissesto, consentendo in tal modo l'ordinata ripresa delle funzioni istituzionali dell'Ente."*

Orbene, a seguito di tale rimessione, il **Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, con sentenza nr. 15 del 5 agosto 2020**, nel giudizio iscritto al **nr. 4/2020 Reg. A.P.**, ha confermato i su indicati criteri interpretativi sicchè l'operato dell'amministrazione -*teso a non riconoscere nel bilancio riequilibrato il passivo che dovrà trovare riconoscimento nel bilancio dissestato-*, è corretto perchè confortato dalla normativa in materia che, dopo tali arresti giurisprudenziali, non si presta ad altre interpretazioni indotte solo a ri-condurre l'Ente in situazione di *stress* finanziario, proiettando, nel bilancio riequilibrato, debiti che non hanno trovato riconoscimento nella massa passiva.

A tale riguardo, il Tar Calabria - Catanzaro, con sentenza nr. 2096 del 12.12.2018, aveva da tempo richiamato l'OSL del Comune di Nocera Terinese a tale interpretazione: *"Ritenuto che il presente giudizio rientra nella fattispecie di cui al citato art.248, comma 2, in quanto afferente ad un credito accertato in via giudiziale, relativo ad una fattispecie antecedente rispetto alla dichiarazione di dissesto"*(Cons. Stato, n. 226/2012 cit); Ritenuto, pertanto, che il giudizio deve essere dichiarato estinto, con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto alla ricorrente a titolo di capitale, accessori e spese (in questi termini T.A.R. Catania, Sez. I, 1/09/2013 n.2213 e TAR Catanzaro, Sez. II^ n.68/2014)."

A conforto di tale interpretazione sta la recente **Deliberazione n. 12/SEZAUT/2020/QMIG di orientamento** adottata dalla **Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti per tutte le Sezioni Regionali di Controllo** in riferimento all'interpretazione della normativa del Testo unico degli enti locali sul dissesto e corretta perimetrazione delle competenze intestate all'Organo Straordinario di Liquidazione (Osl) ai fini della formazione della massa passiva. La Sezione si è pronunciata, in particolare, sulla possibilità per l'Organo Straordinario di Liquidazione di ammettervi anche i debiti fuori bilancio per i quali l'ente non abbia provveduto all'adozione di formale deliberazione consiliare di riconoscimento. A superamento dell'univoco orientamento restrittivo maturato sul punto in sede territoriale, la Sezione, valorizzando la specificità delle disposizioni regolatrici della materia - riconducibili ad un microsistema extra ordinem - ha riconosciuto la competenza dell'OSL rispetto ai debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, con riguardo a tutte le fattispecie di cui all'art. 194 Tuel.

L'attività di ricognizione ha evidenziato una percentuale importante di contenzioso che non ha trovato definizione nella massa passiva:



CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA  
STUDIO LEGALE

*Avv. Francesco Carnovale Scalzo*  
*Avv. Antonia Scappatura*

A tale riguardo, l'attività di ricognizione ha altresì evidenziato l'insussistenza di un preciso criterio di riconoscimento dei debiti nella massa passiva in quanto non mancano casi simili definiti dall'OSL in senso opposto.

L'esame dei procedimenti ha anche evidenziato che gran parte delle posizioni escluse riguardano soprattutto la liquidazione dei compensi per i patrocinatori delle parti processuali, in alcuni casi riconosciuti **a seguito di postume procedure giudiziali che hanno fatto lievitare la domanda insinuazione.**

Sarà dunque necessario per l'Ente procedere ad una acquisizione di tutte le delibere di ammissione e di esclusione dell'OSL per comparare i dati del contenzioso ed assumere eventuali iniziative al fine di evitare il perpetuarsi delle posizioni da rimettere alla massa passiva del dissesto.

^^^

Lamezia Terme, 27 settembre 2020

Avv. Francesco Carnovale Scalzo

Firmato digitalmente da:  
carnovale scalzo  
francesco Ruolo: Avvocato  
Data: 28/09/2020 08:31:57