

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.

Relazione preliminare sullo stato dell'attività di supporto.

L'incarico di supporto è stato articolato in fasi.

La prima fase è stata dedicata alla raccolta dei documenti cartacei.

La raccolta è ancora in atto in quanto, nel corso degli anni, il contenzioso dell'Ente non è stato gestito in un settore predeterminato sicchè è stato necessario estendere la ricerca in tutti gli uffici comunali che in qualche modo sono stati coinvolti su pratiche giudiziarie.

Come detto, per quanto vi sia stata una piena collaborazione degli uffici, l'opera di raccolta non è ancora completa.

Contestualmente alla raccolta, si è avviata la fase di archiviazione su supporto informatico dei dati di ciascuna pratica legale.

In esito a tale fase di archiviazione, sarà avviata la vera e propria ricognizione del contenzioso con la ricostruzione dei procedimenti mediante la verifica degli incarichi - con particolare riferimento alla convenzione e all'impegno spesa- l'acquisizione degli atti e delle notizie sullo stato di trattazione dei giudizi e la ricostruzione della rubrica dei legali.

In esito a tale fase, l'archiviazione comprenderà, oltre allo stato della causa, anche la valutazione del rischio di soccombenza e, comunque, la quantificazione delle spese legali e la presumibile durata di ogni singolo procedimento.

88046 Lamezia Terme Cz via T. M. Fusco,37 - Tel. 0968 201423 Fax 0968 1940104
e-mail: carnovalescalzo@gmail.com; antonia.scappatura@gmail.com
pec carnovalescalzoscappatura@legalmail.it

CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA
STUDIO LEGALE

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

Parallelamente a tale percorso ricognitivo, è stata avviata la procedura, ancora in corso, di avvio dell'organizzazione interna dei processi del contenzioso, al momento limitata al rapporto tra uffici di segreteria degli affari generali ed uffici del settore amministrativo, allo scopo, quantomeno, in una primissima fase, di standardizzare la procedura di conferimento dell'incarico ai legali, per poi, in seguito, definire il percorso istruttorio delle pratiche; è stata inoltre già attivata un indirizzo di posta elettronica istituzionale dedicata al contenzioso allo scopo di rendere agevole l'archiviazione digitale dei dati che potrà essere implementata con un software gestionale che consente un costante aggiornamento del contenzioso.

L'attività descritta è in corso.

L'attività ha subito una sospensione a causa dell'emergenza sanitaria nei mesi di marzo/aprile.

E pur tuttavia è già possibile tracciare le caratteristiche del contenzioso in attesa del catalogo completo dei dati anche di rilevanza economica.

In particolare, possiamo distinguere il contenzioso sia pendente che definito ma che non ha ancora trovato soluzione contabile in due macro gruppi.

I GRUPPO

Il primo gruppo comprende le liti che hanno avuto inizio in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto e che hanno per oggetto fatti o atti giuridici sorti sempre in tale periodo.

In tale gruppo -ancora da valutare dal punto di vista processuale all'esito di una cognizione completa nei termini sopra indicati- la difesa dell'Ente è affidata a legali incaricati, non sempre con convenzione e quasi mai con impegno di spesa.

In tali casi, l'Ente dovrà definire i rapporti con i legali e procedere all'impegno di spesa, con valutazione complessiva anche del merito del giudizio anche per evitare costi non sostenibili.

I procedimenti relativi a tale gruppo non sono numerosi ma alcuni si distinguono per il valore consistente ed estremamente rischiose ad un sommario esame.

88046 Lamezia Terme Cz via T. M. Fusco,37 - Tel. 0968 201423 Fax 0968 1940104
e-mail: carnovalescalzo@gmail.com; antonia.scappatura@gmail.com
pec carnovalescalzoscappatura@legalmail.it

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

Nondimeno, in tale gruppo, allarma la presenza di giudizi di accertamento per obbligazioni contrattuali che traggono origine in rapporti negoziali carenti di impegno spesa.

II GRUPPO

Il secondo gruppo comprende:

Liti che hanno avuto inizio in epoca anteriore alla dichiarazione di dissesto, pendenti o definiti in epoca successiva.

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

Tale gruppo comprende un numero considerevole di procedimenti che tendono stranamente a lievitare perché non hanno trovato riconoscimento nella massa passiva.

Il mancato riconoscimento è dovuto ad una scelta dell'organo straordinario di liquidazione, evidentemente mai contestato, che ha creato una ulteriore massa passiva che, come dirò, pur avendo origine nelle ragioni del dissesto, rischia di ricondurre l'Ente in condizioni di *stress* finanziario.

A tale riguardo, però, una 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.

Ebbene, l'art. 252, comma 4, t.u. n. 267/2000 dispone 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 l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 conv. in l. n. 140/2004 precisa che ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4, e 254, comma 3, t.u. n. 267/2000, *“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”*.

CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA
STUDIO LEGALE

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

In applicazione di tale chiara regola, autorevoli precedenti dei giudici amministrativi, hanno statuito che la dichiarazione di dissesto di un ente locale preclude le azioni esecutive e assoggetta a procedura liquidatoria tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti intervenuti prima della dichiarazione di dissesto, anche se tali obbligazioni siano state liquidate in via definitiva solo successivamente.

Tale orientamento, infatti, è sostenuto, ripetutamente, dagli arresti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia (sentenze 29.10.2018 n.390; 9.7.2018 n. 382; Id., 2.5.2017 n. 203; Id., 3.6.2015 n. 423).

La tesi è seguita anche dal Consiglio di Stato (Sez. IV, sentenza 9.4.2018 n. 2141).

Le tesi contrarie, come quella contenuta nella datata decisione del Consiglio di Stato n. 3232/2013 fa riferimento a un giudizio di ottemperanza promosso prima dell'entrata in vigore dell'art. 5, d.l. n. 80/2004.

Tale tesi, dunque, è confortata dalla giurisprudenza amministrativa più saldamente ancorata alla norma di interpretazione autentica del sopra citato art. 252 TUEL, di cui all'art. 5 D.L. n. 80/2004, convertito con L. n. 140/2004.

Infatti la previsione legislativa è intervenuta nel 2004, proprio per dirimere dubbi esegetici, e fa chiaro riferimento, per delimitare la massa passiva che entra nella liquidazione concorsuale conseguente alla dichiarazione di dissesto, ai debiti derivanti da fatti o atti di gestione anteriori a tale dichiarazione anche se risultanti da provvedimenti giurisdizionali successivi.

E' dunque irrilevante la nozione di liquidità ed esigibilità del credito prima o dopo la dichiarazione di dissesto: anche i debiti dell'ente locale che diventano liquidi ed esigibili dopo la dichiarazione di dissesto entrano nella massa passiva e nella liquidazione concorsuale, se derivano da fatti e atti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto medesima.

La *ratio legis* è di garantire la par condicio creditorum, e l'esegesi che attrae alla procedura concorsuale tutti i debiti dell'ente locale imputabili a fatti o atti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto è più soddisfattiva di tale ratio rispetto all'esegesi

CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA
STUDIO LEGALE

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

che lascia sfuggire alla massa passiva, consentendo la prosecuzione di azioni esecutive individuali, i debiti divenuti liquidi ed esigibili dopo la dichiarazione di dissesto, anche se sorti prima di essa, senza avere dunque riguardo al fatto genetico dell'obbligazione, ma solo al momento, del tutto contingente e legato a eventi casuali e non controllabili e prevedibili, in cui il debito diventa esigibile.

Secondo detta norma di interpretazione autentica, l'art. 252 e l'art. 254 (debiti da inserirsi nella massa passiva) devono essere interpretati nel senso che si intendono compresi in dette fattispecie 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.

Appare evidente che, alla luce di detta disposizione, finisce col diventare del tutto irrilevante la data di emissione del titolo giudiziario di accertamento del credito, poiché la competenza funzionale dell'organismo di liquidazione si radicherebbe con riferimento all'origine temporale del fatto da cui il credito deriva e non dal momento del relativo accertamento.

La ratio della norma, condivisa anche da T.A.R. Sicilia – Catania Sez. I sentenza nr. 1245/2018, è quella di isolare i costi economici della gestione dissestata entro i confini della procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente e di evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate durante la gestione diseconomica, continuino a produrre senza limiti i loro effetti negativi sui futuri bilanci.

A sostegno di detta scelta interpretativa, si rammenta anche la pronuncia della Corte Costituzionale nr. 154/2013 relativa alle analoghe disposizioni vigenti per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, d.l. n. 2/2010, conv. in l. n. 42/2010 nella parte in cui dispone, *“ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro”*, che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 *“si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”*).

88046 Lamezia Terme Cz via T. M. Fusco,37 - Tel. 0968 201423 Fax 0968 1940104
e-mail: carnovalescalzo@gmail.com; antonia.scappatura@gmail.com
pec carnovalescalzoscappatura@legalmail.it

CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA
STUDIO LEGALE

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

La Corte ha ribadito 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”*.

Secondo la Corte, sarebbe infatti *“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. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria [...] dagli effetti del debito pregresso [...]”*.

Tale tesi è seguita anche da altri tribunali amministrativi (T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, 08/06/2006, n.6804) ed anche dalla giurisdizione ordinaria (Tribunale Palermo sez. V, 01/08/2019, n.3732; Tribunale civile di Arezzo, sentenza n. 708 dell'8.6.2016), trovando, *incidenter tantum*, riconoscimento nei precedenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (seconda sezione), casi Pennino c. Italia, 24 settembre 2013, ricorso n. 43892/04, e De Luca c. Italia, 24 settembre 2013, ricorso n. 43870/04.

In tal senso anche la Deliberazione n. 132/2018, la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria che, peraltro, ha anche chiarito che la locuzione *“atti e fatti di gestione”* si riferisce ai *“debiti correlati ad atti o fatti di gestione”* e, più specificamente, riguarda le *“obbligazioni [passive dell'Ente] che derivano da contratto, da fatto illecito o da ogni altro atto o fatto [diverso dal contratto o dal fatto illecito] idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico”* rapportabile alla gestione dell'Ente.

Ancora più esplicito, Corte dei Conti - sezione regionale di controllo per la Regione Puglia Deliberazione 24 marzo 2020, n. 23, secondo cui *“In tema di riparto di competenze nell'ambito della procedura di dissesto, alla luce dell'art. 252, comma 4, TUEL, e dell'art. 5, comma 2, D.L. n. 80/2004, è possibile concludere che: i) i debiti certi, liquidi ed esigibili correlati a fatti/atti verificatisi entro il 31/12 dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato rientrano nella competenza dell'OSL; ii) i debiti non certi, non liquidi e non esigibili correlati ai medesimi fatti/atti rientrano nella competenza dell'OSL laddove diventino certi, liquidi ed esigibili anche successivamente al 31/12 dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato ma*

CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA
STUDIO LEGALE

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

*comunque non oltre la data d'approvazione del rendiconto della gestione da parte dello stesso OSL, ex art. 256, comma 11, TUEL; **iii**) il conferimento di un incarico legale avvenuto entro il 31/12 dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato si pone come fatto genetico di un debito nei confronti del Comune dissestato, destinato a ricadere nella competenza liquidatoria dell'OSL ove la relativa parcella – che rende liquida ed esigibile l'obbligazione pecuniaria – intervenga dopo la data della dichiarazione di dissesto ma entro quella d'approvazione del rendiconto della gestione da parte dell'OSL.*

In qualche caso, è stata la stessa Commissione Straordinaria di Liquidazione (Comune di Bagheria - nominata con Decreto del Presidente della Repubblica dell'11 Novembre 2014) che ha avuto la necessità di chiarire i criteri applicativi della normativa in conformità dell'interpretazione sopra esposta link <https://comune.bagheria.pa.it/nota-dello-sl-informazioni-sulle-sentenze-aventi-data-successiva-alla-dichiarazione-di-dissesto/> (Gli uffici amministrativi del Comune di Bagheria hanno segnalato a questa Commissione l'avvenuta trasmissione e/o notifica all'Ente di sentenze aventi data successiva alla dichiarazione di dissesto – alcune anche di data recentissima – che però costituiscono diretta conseguenza decisoria di atti e/o fatti di gestione aventi data anteriore al 31.12.2012, termine di competenza di questa Commissione per la liquidazione dei creditori aventi diritto. Da contatti informali con i creditori interessati, risulterebbe l'erronea diffusa convinzione che i crediti derivanti da tali sentenze non possano far parte della massa passiva da liquidare di competenza di questa Commissione, in virtù del fatto che le decisioni giudiziarie riportano data successiva al 31.12.2012. Al riguardo, nel chiarire che ai sensi di quanto disposto dall'art. 252, comma 4° del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 -e come pacificamente riaffermato più volte da costante giurisprudenza-, tale tipologia di crediti rientra pienamente nella competenza liquidatoria di questa Commissione, e preso atto comunque della diversa interpretazione, si comunica la disponibilità di questa Commissione ad accettare le relative istanze di ammissione alla massa passiva, anche se tardivamente presentate. ... 28 settembre 2015. IL PRESIDENTE Dr G. Catalano).

Dello stesso orientamento la Commissione Straordinaria di Liquidazione del Comune di Pachino (cfr. link <http://www.comune.pachino.sr.it/avviso-ai-creditori-del-comune-di-pachino/>).

88046 Lamezia Terme Cz via T. M. Fusco,37 - Tel. 0968 201423 Fax 0968 1940104
e-mail: carnovalescalzo@gmail.com; antonia.scappatura@gmail.com
pec.carnovalescalzoscappatura@legalmail.it

CARNOVALE SCALZO & SCAPPATURA
STUDIO LEGALE

Avv. Francesco Carnovale Scalzo
Avv. Antonia Scappatura

Infine, si segnala l'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.”*

Lamezia Terme, 25/05/2020

Avv. Francesco Carnovale Scalzo