



Repubblica Italiana del. n. 245/2015/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 17 luglio - 25 agosto 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO Presidente

Andrea LUBERTI Referendario (relatore)

Angelo Maria QUAGLINI Referendario

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività

consultiva;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 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 18 giugno 2015 n. 4/2015, con cui il Presidente di Sezione ha assegnato le competenze al Referendario Dott. Andrea Luberti;

vista la nota protocollo n. 9357 del 30 aprile 2015, con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Abruzzo ha trasmesso una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Ari (CH);

vista l'ordinanza del 14 luglio 2015, n.20 /2015, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

vista la successiva ordinanza del 20 agosto 2015, n. 24/2015, con la quale il Presidente della Sezione ha fissato la prosecuzione della discussione all'adunanza del 25 agosto 2015;

udito il relatore, Referendario dott. Andrea LUBERTI;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ari, premesso lo stato di dissesto finanziario in cui versa attualmente il comune, richiede delucidazioni circa l'esatta applicazione dell'art. 41, comma 2, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, che in particolare preclude l'instaurazione di rapporti contrattuali finalizzati al reclutamento di nuovo personale per il caso di ritardo nei termini di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il sindaco espone inoltre la situazione di gravissima carenza di organico in cui versa attualmente l'ente e rappresenta le conseguenze, fortemente negative, che si determinerebbero laddove la fattispecie preclusiva fosse ritenuta applicabile anche al caso di specie.

In particolare, per una migliore comprensione della fattispecie, occorre scandire l'*iter* temporale relativo al comune istante, rilevandosi dalla richiesta di parere che:

i. in data 24 aprile 2014 è intervenuta l'emanazione del d.l. 24 aprile 2014, che condiziona le facoltà assunzionali dell'anno successivo (il 2015) al rispetto dei termini di pagamento concernenti l'anno precedente (il 2014);

ii. in data 3 ottobre 2014 il comune di Ari deliberava lo stato di dissesto;

iii. lo stesso ente è attualmente impegnato nella programmazione finanziaria *relativa all'anno 2015*, condizionata quanto alla concreta esplicazione dalle condizioni sopra riferite.

Tanto premesso, il comune istante richiede:

i. In via preliminare, se la disposizione in questione si possa ritenere applicabile anche ai comuni in stato di dissesto finanziario, attesa l'incompatibilità logica tra l'intrinseca incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni e la previsione di una sanzione per la fattispecie, in effetti concretizzatasi, di inadempimento;

ii. Se, ai fini del computo del mancato rispetto dei termini di pagamento, debbano essere presi in considerazione i soli pagamenti successivi all'entrata in vigore della legge o tutti quelli interessati dall'arco temporale preso in considerazione dalla normativa;

iii. Se, da ultimo, sia possibile, in ogni caso, derogare alla fattispecie proibitiva in relazione alle unità di personale necessarie per l'espletamento di funzioni infungibili ovvero essenziali, in ossequio alla giurisprudenza delle sezioni centrali della Corte dei conti sul punto (Sez. riun., 28 agosto 2011, n. 46 e 7 aprile 2012, n. 11).

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, che ha previsto che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre, pertanto, verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta.

Nessun dubbio sussiste in ordine al requisito soggettivo, posto che la richiesta di parere proviene dal Sindaco del Comune di Ari (CH), ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Per quanto riguarda il requisito oggettivo, invece, si osserva quanto segue.

I pareri sono previsti dalla L. n. 131/2003 esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

In conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 2006 possono essere oggetto della funzione consultiva le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono, cioè, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'Amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Tanto premesso, la richiesta di parere proveniente dal Comune di Ari ha ad oggetto un quesito rientrante nella nozione di "contabilità pubblica" come sopra delineata, attesa la generalità e l'astrattezza del quesito, nonché l'afferenza della problematica a una normativa diretta al contenimento della spesa pubblica.

MERITO

La risoluzione dell'avviso richiesto dal comune istante richiede una compiuta definizione tra il dissesto dell'ente (stato in cui il comune attualmente si trova) e la disciplina di recente introdotta per sanzionare l'eccessiva inadempienza delle pubbliche amministrazioni relativamente al rispetto dei termini medi di pagamento delle proprie obbligazioni pecuniarie, nell'ipotesi in cui la prima violazione sia riferita al medesimo anno solare in cui abbia luogo la procedura di cui in premessa.

La normativa conferente dispone che "Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

Tale previsione, dettata al fine di risolvere l'annosa problematica dei ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, pone a carico delle stesse, nel caso di violazione dei termini di pagamento fissati dalla normativa di settore (di derivazione comunitaria), una specifica sanzione, consistente nel divieto di stipulazione di contratti finalizzati all'assunzione di personale in senso stretto, ovvero all'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile.

La norma prende quindi in considerazione, accanto a un termine "privatistico" di scadenza del credito (quello disciplinato dall'art. 4 del d.lgs 231/2002 ai fini della decorrenza degli interessi moratori), un ulteriore termine "pubblicistico" (riferito alla media dei pagamenti per ogni singolo anno e non a ogni singolo atto liquidatorio) di ulteriori 60 (90 per l'anno 2014) giorni, finalizzato a prevedere poi, in carico agli enti morosi, conseguenti pregiudizievoli sulle facoltà assunzionali o, comunque, di instaurazione di rapporti di collaborazione.

La disciplina *de qua* risulta allo stato scrutinata da non molte pronunce della giurisprudenza contabile (tra esse, merita di essere menzionata Sez. regione Campania, 20 maggio 2015, n. 53), sia pure per ambiti diversi da quelle di cui alla presente richiesta di parere.

Nell'assenza di un evidente e testuale riferimento normativo, nonché di una consolidata giurisprudenza contabile, parrebbero sussistere elementi problematici riguardo la compatibilità tra la

previsione *de qua* e il dato fattuale e giuridico concernente i comuni che versino in situazione di dissesto finanziario.

Si rammenta che, giusta la previsione di cui all'art. 244 del t.u.e.l., ricorre tale ultima situazione, tra l'altro, allorché esistano "*nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste*" (vale a dire con la programmazione finanziaria ordinaria e con il riconoscimento dei debiti fuori bilancio).

La potenziale conflittualità con la sanzione prevista per il caso di mancato rispetto dei termini di pagamento emerge, esemplificativamente nel caso di specie, in cui il medesimo comune, dopo avere deliberato lo stato di dissesto per l'insolvenza relativa al 2014, finirebbe per subire, con una sorta di *bis in idem*, ulteriori conseguenze negative dall'effettivo concretizzarsi della predetta insolvenza sempre relativa all'anno 2014, e in particolare dall'inadempimento, perdurante oltre i termini presi in considerazione dal legislatore, agli obblighi liquidatori delle proprie obbligazioni pecuniarie (inadempimento che a ben vedere costituisce un *minus* rispetto allo *status decoctionis*).

In disparte va inoltre considerato il dato della fattuale preclusione al corretto adempimento delle obbligazioni ove lo stesso ente sia privato di figure professionali essenziali ai fini delle attività liquidatorie, proprio per le preclusioni assunzionali menzionate.

Si rammenta inoltre che, laddove lo stato di dissesto si concretizzi, esso è foriero di una serie di rilevanti conseguenze sui debiti in precedenza contratti dall'ente, il che consentirebbe di ipotizzare che non sia più possibile far carico allo stesso della perdurante inadempienza.

In tale ipotesi, la stessa procedura di riequilibrio prevede una scissione funzionale tra l'organo straordinario di liquidazione (artt. 245 e 252 t.u.e.l.) e gli organi istituzionali dell'ente, spettando solo al primo il ripiano dei debiti pregressi e confluiti nella massa debitoria.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 248 t.u.e.l. del medesimo t.u.e.l., tra l'altro, a far data dalla dichiarazione di dissesto "*non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della*

dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta é stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese". Inoltre, il comma 4 dell'art. 248 prevede anche che sui debiti non soluti alla data della deliberazione di dissesto non possano produrre più interessi, circostanza che confermerebbe l'avviso legislativo circa la più benevola considerazione delle conseguenze dell'inadempimento.

Parrebbe allora non irragionevole ipotizzare che la tendenziale sterilizzazione delle pretese creditorie risulti incompatibile con la misura sanzionatoria prevista per l'ipotesi di non tempestivo soddisfacimento delle medesime; come del resto risulterebbe incompatibile la situazione di insolvenza dell'ente, già presa in considerazione per altre finalità da parte del legislatore, con la previsione a carico dello stesso di conseguenze negative, ulteriori a quelle già comminate per il caso di ente in dissesto.

Inoltre, è appena il caso di rilevare che i riflessi negativi sulle facoltà assunzionali dell'ente, disposte per il caso di dissesto (in base all'art. 259, comma 6, t.u.e.l. l'ente deve provvedere alla rideterminazione della pianta organica ed eventualmente, ex art. 160, comma 1, t.u.e.l., collocare in disponibilità i dipendenti sovranumerari) finirebbero, nel caso di specie, a compensare la mancata applicabilità al comune in caso di dissesto delle preclusioni relative ai ritardi nei pagamenti.

Sotto altro aspetto, tuttavia, come premesso, nessun dato letterale consente di escludere *sic et simpliciter* i comuni assoggettati allo stato di dissesto dalla normativa in materia di rispetto dei tempi di pagamento.

In tal senso propende la Sezione di Controllo per la Campania che, con deliberazione del 1 luglio 2015, 173/2015/PRSP, resa in sede di controllo successivo dei rendiconti, ha ritenuto assoggettabile alle conseguenze di cui al d.l. 61/2014 un comune in stato di dissesto a far data dal 2011 (sia pure in fattispecie diversa da quella relativa al comune istante, in quanto concernente debiti che presentano scadenza successiva all'instaurazione della procedura di dissesto, conseguentemente non confluiti nella massa).

Occorre al riguardo evidenziare come non appaia peregrino ipotizzare che l'applicazione cumulativa delle due discipline potrebbe giustificarsi appieno (e tale sembra l'*iter* motivazionale sotteso alla pronuncia della Sezione campana) in ragione della volontà legislativa di stigmatizzare due epifenomeni della medesima *mala gestio* dell'ente, di cui uno (l'insolvenza e il conseguente dissesto) più grave dell'altro (la grave e sistematica violazione dei termini di pagamento).

In tale ottica, in effetti, tra le predette misure imposte all'ente interessato non vi sarebbe contrasto ma perfetta concordanza: l'obbligo di rideterminazione della pianta organica costituirebbe infatti un antecedente logico rispetto alla possibilità di nuove assunzioni, anche al fine di liberare, tramite il disimpegno di risorse attualmente destinate alle spese per il personale, voci di spesa che ben potranno in futuro essere utilizzate per il rispetto dei termini di pagamento.

Soluzione intermedia potrebbe apparire quella di distinguere (nell'ambito dei debiti relativi all'anno in cui viene deliberato il dissesto) due tipologie di poste debitorie: i. quelle antecedenti alla deliberazione (ovvero, in altra ottica, alla procedura di nomina di cui all'art. 252, comma 2, t.u.e.l.) per cui l'ente sarebbe tenuto in ogni caso al rispetto dei termini medi di pagamento, non potendo invocare a propria scusante la (non ancora) intervenuta procedura di dissesto; ii. quelle successive per cui invece risulterebbe inesigibile (quantomeno sino ai debiti che si formano nella gestione ordinaria del bilancio una volta riequilibrato) il rispetto dei prescritti termini, e parrebbe allora irragionevole l'imposizione di ulteriori sanzioni nel caso di sfioramento ulteriore.

Il pregio di tale opzione ermeneutica sarebbe quello di incentivare gli enti interessati a una sollecita instaurazione delle procedure di dissesto una volta conclamatosi lo stato di decozione, in quanto solo una volta verificatosi il momento di cesura di cui ai sopra riportati punti i. e ii. l'ente potrebbe "avvantaggiarsi" (nel senso di essere assoggettato a conseguenze più lievi) dall'apertura del dissesto, evitando in tal modo di pregiudicare l'affidamento dei creditori che, al momento dell'instaurazione del vincolo contrattuale, potevano invece contare sulla potenziale solvibilità dell'ente.

Tale soluzione, tuttavia, oltre a non apparire in alcun modo prevista dalla normativa introdotta con il d.l. 66/2014, porrebbe l'ulteriore complicazione di dover distinguere, all'interno dell'insieme di

cui al punto i.), i debiti già scaduti (o, in altra ottica, che già abbiano superato i termini di pagamento) e quelli, invece, per cui la mancata evasione sia imputabile proprio alla procedura *medio termine* intervenuta. In altre parole, accedendo a tale impostazione "settoriale" e dicotomica, sarebbe possibile includere senza alcun dubbio tra i pagamenti presi in considerazione per la normativa in materia di ritardi solo quelli in cui tutto il complesso delle vicende prese in considerazione dal legislatore (scadenza del termine debitorio privatistico, e successivamente di quello preso in considerazione ai fini della valutazione del ritardo) si esaurisca integralmente in data anteriore alla procedura di dissesto.

Sulla questione è comunque, di recente, intervenuto il d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni nella l. 6 agosto 2015, n. 125.

La novella (art. 4, comma 1) prevede che *"In caso di mancato rispetto per l'anno 2014 dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti (...), al solo fine di consentire la ricollocazione del personale delle province, in attuazione dei processi di riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e successive modificazioni, e delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (...)"*.

Dalla norma si evince che l'unica deroga alla normativa sanzionatoria è prevista per il ricollocamento del personale provinciale, norma eccezionale non suscettibile di estensioni analogiche.

Ne deriva che, impregiudicati i dubbi ermeneutici di carattere generale e astratto, nel caso di specie la risoluzione della specifica situazione del comune istante è stato risolto dallo stesso legislatore.

P.Q.M.

Nelle considerazioni su esposte è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Abruzzo sulla richiesta di parere del Comune di Ari (CH).

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia

trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Ari (CH), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 17 luglio - 25 agosto 2015.

L'Estensore
F.to Andrea LUBERTI

Il Presidente
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 16 settembre 2015.
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Giammaria Lorella