



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr.ssa Rossella SCERBO	Presidente
Dr. Antonio BARRILE	Consigliere, relatore
Dr.ssa Emanuela Friederike DAUBLER	Referendario
Dr.ssa Sabina PINTO	Referendario
Dr.ssa Maria Rosaria PEDACI	Referendario
Dr. Filippo Maria SALVO	Referendario
Dr.ssa Maria LEPORE	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

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

VISTO l'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nella Regione Calabria;

VISTA la legge 266/2005 art. 1 comma 173;

VISTA la nota prot. 3818 dell'11 giugno 2024, acquisita al prot. Corte dei conti n. 3754 del 12 giugno 2024, con cui il sindaco del Comune San Lorenzo del Vallo (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione Regionale di controllo a mezzo p.e.c;

Vista la determina n° 19 del 12 giugno 2024 con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato l'esame della richiesta al sottoscritto relatore;

VISTA la determina 21 del 24 giugno 2024 con la quale il Presidente di questa sezione di controllo ha convocato la sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella Camera di consiglio del 17 luglio 2024 il relatore, Consigliere Antonio Barrile

FATTO

Con la nota di cui in epigrafe, il Comune San Lorenzo del Vallo, in persona del sindaco, ha investito la Sezione della seguente richiesta di parere, ex l. 5 giugno 2003, n. 131:
"Nell'esercizio del proprio potere discrezionale e in presenza di un'adeguata motivazione che dia conto dell'interesse pubblico rilevante si chiede se:

nella gestione di un'azienda speciale costituita ex art 114 Tuel, in caso di procedura di liquidazione coatta amministrativa, l'ente locale, in qualità di autorità di vigilanza ai sensi dell'art. 195 e ss. del Rd. 267/1942, può sostenere, in mancanza di attivo dell'azienda speciale, le SOLE spese afferenti al compenso del commissario liquidatore, senza che ciò implichi un accollo del debito derivante dalla procedura di liquidazione.”.

AMMISSIBILITA'

In via preliminare, la Sezione deve verificare l'ammissibilità della richiesta di parere, in relazione sia al soggetto richiedente, che al contenuto oggettivo del quesito.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo “*ulteriori forme di collaborazione*” ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, “*nonché pareri in materia di contabilità pubblica*”, aggiungendo che “*analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane*”.

Ai fini della ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: quello soggettivo (legittimazione del soggetto richiedente) e quello oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica e carattere generale e astratto della richiesta).

La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, il consiglio regionale, provinciale, comunale).

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, la richiesta risulta, dunque, ammissibile poiché proviene direttamente dal sindaco del Comune, organo rappresentativo dell'ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267 anche alla luce della circostanza che il Consiglio delle Autonomie Locali della Calabria, benchè istituito, non è ancora operativo come emerge dalla nota del Consiglio regionale della Calabria del 12 giugno 2024, pervenuta alla Corte in pari data via posta elettronica certificata, prot. d'ingresso 3778.

** * * **

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, la sussistenza di uno specifico interesse alla soluzione del quesito, la generalità ed astrattezza del quesito formulato, la necessità che il quesito non abbia ad oggetto un provvedimento o un atto già adottato e, infine, ma certo non da ultimo, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Quanto al profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si rappresenta che, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), questa Corte ha identificato la materia della *"contabilità pubblica"*, precisando che *"la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una consulenza generale.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *"contabilità pubblica"*, hanno fatto riferimento ad una visione

dinamica di tale accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

La nozione di “contabilità pubblica” non va, dunque, circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti *“strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio”* (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Secondo le Sezioni Riunite, *“Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio. [...] Per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi*

equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio».

Nella fattispecie, il quesito formulato riguarda la materia della gestione delle aziende speciali e della eventuale imputabilità alle casse comunali del compenso in favore del nominando liquidatore nel caso di mancanza di attivo di liquidazione, senza che ciò possa configurarsi come accollo di debito per la presenza di un divieto legislativo di accollo da parte dell'ente dei debiti connessi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa; comportamento, conseguentemente, idoneo a ripercuotersi sul mantenimento degli equilibri di bilancio.

Risultando sotto tale aspetto pertinente alla materia della contabilità pubblica ed essendo stata rappresentata dall'ente l'esistenza di un rilevante interesse pubblico in quanto la nomina del commissario costituisce un atto necessario per l'attivazione della procedura, dovuta da parte dell'ente in quanto soggetto tenuto alla vigilanza dell'azienda, sussiste anche uno specifico interesse alla soluzione del quesito che, inoltre, non ha ad oggetto un atto o provvedimento già assunto dall'ente,

Alla luce, inoltre della sua formulazione generale ed astratta, il quesito può essere considerato ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

MERITO

Occorre premettere che la normativa di riferimento indicata dall'ente, pur risultando sostanzialmente analoga a quella applicabile al caso sottoposto a parere, risulta

erroneamente indicata negli articoli 195 e seguenti del Regio decreto 267/1942. La materia della liquidazione coatta amministrativa delle aziende speciali, infatti, risulta ora disciplinata dal decreto legislativo n° 14 del 12 gennaio 2019, denominato *Codice della Crisi d'Impresa* ed è a tale normativa che si farà riferimento nel prosieguo.

Va detto, infatti, che il principio contenuto nella legge-delega n° 155/2017 a mente del quale la disciplina concorsuale di diritto comune andava applicata anche alle imprese in stato di crisi o di insolvenza soggette alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, non è stato recepito ed il Legislatore ha, in effetti, mantenuto, anche nel Codice della Crisi, la medesima impostazione che caratterizzava l'istituto sotto il regime della Legge Fallimentare e, pertanto, come recita il primo comma dell'art. 295 del codice, le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette a liquidazione giudiziale, salvo che la legge diversamente disponga.

Quanto all'applicabilità della procedura alle aziende speciali degli enti locali, va evidenziato che l'art. 1 del Codice della Crisi, che esclude dalla sua disciplina lo Stato e gli enti pubblici, sancisce la sua applicabilità alle società pubbliche, fa salve le disposizioni delle leggi speciali in materia di liquidazione coatta amministrativa ed, al quarto comma, estende le disposizioni del codice in tema di liquidazione coatta amministrativa anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

Va detto che l'art. 15 del D.L. 98/2011 detta particolari disposizioni in tema di liquidazione coatta di determinate categorie di enti pubblici sottoposti alla vigilanza dello Stato ma non si ritiene che la suddetta disciplina possa essere applicata anche alle aziende sottoposte alla vigilanza degli enti locali che non vengono citati nel provvedimento. Tanto più che l'art. 12, comma 6-bis, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 L. 29/07/2021, n. 108, ha introdotto il comma 5 bis al succitato art 15, con cui il

legislatore ha esteso la disciplina speciale in esso contenuta anche agli enti sottoposti alla vigilanza delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano senza nulla statuire in ordine agli enti locali ai quali va, pertanto, applicata la normativa generale contenuta nel Codice della Crisi.

Il caso sottoposto dal Comune di San Lorenzo del Vallo è relativo ad un'azienda speciale costituita ai sensi dell'art. 114 T.U.E.L. il cui sesto comma recita: *"6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali."* e l'espressa indicazione, tra i compiti dell'ente locale, dell'obbligo di esercizio della vigilanza sull'attività dell'azienda locale lo rende soggetto tenuto, in caso di liquidazione, a provvedere alla nomina del commissario liquidatore ai sensi degli artt. 300 e 301 del Codice della Crisi.¹

In ordine al deficit aziendale si ritiene superata la posizione già assunta dalla Corte che, alla luce della classificazione delle aziende speciali quali enti pubblici economici dotati di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale, nel passato ha sancito che: *" in relazione agli organismi costituiti da parte delle pubbliche amministrazioni, il legislatore*

¹ Art. 300

Provvedimento di liquidazione

1. Il provvedimento che ordina la liquidazione, entro dieci giorni dalla sua data, e' pubblicato integralmente, a cura dell'autorita' che lo ha emanato, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed e' comunicato per l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese, salve le altre forme di pubblicita' disposte nel provvedimento.

Art. 301

Organi della liquidazione coatta amministrativa

1. Con il provvedimento che ordina la liquidazione o con altro successivo viene nominato un commissario liquidatore. Si applicano gli articoli 356 e 358. E' altresì nominato un comitato di sorveglianza di tre membri o cinque membri, scelti fra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitato dall'impresa, possibilmente fra i creditori.

2. Qualora l'importanza dell'impresa lo consigli, possono essere nominati tre commissari liquidatori. In tal caso essi deliberano a maggioranza, e la rappresentanza è esercitata congiuntamente da due di essi. Nella liquidazione delle cooperative la nomina del comitato di sorveglianza è facoltativa.

non consente né prevede una indiscriminata riconoscibilità dei disavanzi come debiti fuori bilancio, ma ne subordina la possibilità a una serie tassativa di presupposti. Con specifico riferimento ai disavanzi di *"consorzi, di aziende speciali e di istituzioni"*, infatti, la copertura (al fine di rispettare il pareggio del bilancio) può avvenire solo *"nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi"* (Sez. Controllo Campania 11/2018 PAR).

Ciò in quanto l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa di un'azienda speciale non è più atto dovuto ed obbligatorio per l'ente esercitante la vigilanza poichè rientra nella sua piena valutazione e discrezionalità la scelta alternativa dell'approvazione di un idoneo piano di risanamento aziendale, per come disposto dall'art. comma 555, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel testo risultante in seguito alle modifiche apportate dall'art. 13-quater della legge 28 marzo 22, n. 25, di conversione del DL 27 gennaio 2022, n. 4².

Siffatta discrezionalità, però non incide certamente sulla possibilità di accollo del deficit finanziario emergente al termine della liquidazione coatta, dovendosi ritenere che la disposizione legislativa succitata consenta la copertura dei disavanzi solo a condizione che vi sia un idoneo piano di risanamento, presupposto non più realizzabile nel caso che l'ente vigilante si sia determinato all'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Quanto ai compensi del liquidatore, va evidenziato che gli stessi, benchè siano da considerarsi prededucibili dall'attivo di liquidazione, non sono da considerarsi derivanti

² 555. A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al [comma 554](#) sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci. Le disposizioni del presente comma non trovano applicazione qualora il recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte sia comprovato da un idoneo piano di risanamento aziendale che può prevedere da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie interventi di ricapitalizzazione o trasferimenti straordinari di risorse. L'adozione del piano può essere accompagnata dalla copertura del disavanzo, anche in deroga alle condizioni previste dall'[articolo 194, comma 1, lettera b\)](#), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il piano costituisce un atto fondamentale ai sensi dell'[articolo 114, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#).

dal disavanzo dell'azienda posta in liquidazione coatta amministrativa ma derivanti dall'opera prestata dal liquidatore per giungere al risultato assegnatogli.

Va detto che tali compensi sono eziologicamente diversi dagli incarichi attribuiti ai componenti dei consigli di amministrazione delle aziende speciali per i quali opera il principio della gratuità ai sensi dell'art. 6, comma 2, D.L. n. 78 del 2010.

Il liquidatore, infatti, non gode degli ampi poteri di gestione attribuiti agli amministratori in quanto il suo incarico è ristretto al compimento delle sole attività di liquidazione, attività utili al raggiungimento delle finalità dell'autorità su cui incombe l'onere della vigilanza piuttosto che dirette al raggiungimento degli scopi aziendali.

Del resto sulla natura del compenso spettante ai liquidatori è ripetutamente intervenuta la Suprema Corte di Cassazione che, tra le altre, con sentenza n° 2811 del 6 febbraio 2018 ha testualmente statuito: *“ A tenore di un risalente orientamento di questa Corte, ma dal quale non v'è ragione di discostarsi, la domanda proposta dal commissario liquidatore di un ente sottoposto a liquidazione coatta amministrativa per il riesame della liquidazione del compenso a lui spettante, deve essere proposta al tribunale del luogo dove l'ente ha la sede principale, applicandosi analogicamente la L. Fall., art. 39, pure in difetto di un espresso richiamo in seno alla L. Fall., art. 199, giacchè le funzioni del commissario liquidatore sono del tutto simili a quelle del curatore fallimentare (Cass. 30/07/2004, n. 14546; Cass. 19/04/2001, n. 5769; Cass. 25/06/1977, n. 2719; vedi anche Cass. s.u. 22/02/2002, n. 2627).”*.

Alla luce del suddetto principio il D.M. 30/2012, che disciplina le modalità di calcolo dei compensi ai curatori, va analogicamente applicato anche ai liquidatori nominati dalle autorità di vigilanza delle aziende speciali e dunque, così come avviene nel caso di procedura fallimentare incapiente, anche nel caso di incapacienza della liquidazione coatta il compenso dovrà essere posto a carico dell'autorità che ha provveduto alla nomina.

Su tale ultimo punto, del resto, ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte Costituzionale, che, investita del problema della liquidazione dei compensi del curatore in caso di procedura fallimentare priva di attivo, ha testualmente affermato: “ *In presenza di un sistema che prevede – per il carattere pubblicistico del procedimento concorsuale – l'anticipazione da parte dell'Erario delle spese ed onorari ad ausiliari del magistrato e di una norma (art. 39 legge fall.) che enuncia il diritto del curatore al compenso per l'attività svolta, è manifestamente irragionevole che l'esclusione dell'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari riguardi, ormai, il solo curatore.*

La volontarietà e non obbligatorietà dell'incarico e la non assimilabilità della posizione del curatore a quella del lavoratore non escludono il diritto del curatore al compenso, né giustificano la non ricomprensione delle spese e degli onorari al curatore fra quelle che, come le spese e gli onorari agli ausiliari del giudice, sono anticipate dallo Stato, in caso di chiusura del fallimento per mancanza di attivo.

L'invocazione della prassi (sentenza n. 302 del 1985) secondo cui «i giudici delegati si inducono ad indennizzare i professionisti, cui è affidata la curatela di fallimento che si appalesa privo di attivo suscettibile di ripartizione, con la nomina a curatori di fallimenti, nei quali la ripartizione di attivo sembra probabile» non è certamente probante, dal momento che tale «prassi» lascia, pur sempre, senza compenso il curatore per quanto riguarda l'attività svolta per il fallimento senza attivo; e lo stesso deve dirsi del principio secondo cui i fallimenti c.d. negativi sono un mezzo per la crescita professionale del curatore (ordinanza n. 488 del 1993), dal momento che l'affinamento professionale non giustifica la negazione del relativo compenso.

Va, pertanto, dichiarata, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario «le spese ed onorari» al curatore.”.

Non trattandosi di puro accollo di debiti dell'azienda ma di obbligo diretto derivante dai suddetti principi l'ente, ove lo ritenesse opportuno o necessario per il raggiungimento delle sue finalità pubbliche, ben potrà, pertanto, erogare i compensi spettanti al liquidatore in caso di incapacienza della liquidazione opportunamente attenendosi alle modalità previste per i curatori, avendo cura di applicare gli articoli 356 e 358 per come richiamati dall'art. 301 del Codice della Crisi e le forme di selezione previste dalla legge.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, si pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dal Comune San Lorenzo del Vallo nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

che la presente pronuncia sia tramessa al Sindaco del Comune di San Lorenzo del Vallo.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deliberato nella camera di consiglio del 17 luglio 2024.

Il Relatore

Il Presidente

Antonio Barrile

Rossella SCERBO

FIRMATO DIGITALMENTE

FIRMATO DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Manuela Giacobbe

FIRMATO DIGITALMENTE