



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026, composta dai seguenti Magistrati:

Maria Rachele	ARONICA	Presidente
Gioacchino	ALESSANDRO	Consigliere
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario
Francesca	LEOTTA	Referendario
Marina	SEGRE	Referendario – relatore

VISTO l'art 100, c. 2, Cost.;

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

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 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 richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003 avanzata dal Sindaco del Comune di Chiaramonte Gulfi (RG) con nota acquisita al prot. di questa Sezione n. 8937 del 2 dicembre 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 12 gennaio 2026, di convocazione dell'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marina Segre,

Ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Con nota acquisita al prot. Corte dei conti al n. 8937 del 2 dicembre 2025, il Comune di Chiaramonte Gulfi (RG), premesso di aver dichiarato, con delibera comunale n. 65 del 15 settembre 2025, il dissesto ex art. 244 d.lgs. 267/2000 ("Testo Unico degli" Enti Locali o TUEL), chiede alla Sezione di pronunciarsi in merito alla corretta interpretazione dell'articolo 252 dello stesso TUEL.

In particolare, il comma 4 del richiamato art. 252 TUEL prevede 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 (...)"*; mentre il comma 2 dell'art. 5 del d.l. 80/2004 dispone quanto segue: *"Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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."

Esponendo la propria interpretazione della fattispecie, il Sindaco ritiene che le condanne alle spese legali subite dall'Ente in forza di sentenze successive alla dichiarazione di dissesto, ma i cui fatti oggetto di accertamento siano risalenti al periodo antecedente alla dichiarazione di dissesto, siano imputati alla competenza dell'Organismo Straordinario di Liquidazione (in seguito, anche "OSL"). Tale interpretazione, sempre secondo la tesi del Comune, riguarderebbe anche le condanne subite dall'Ente al pagamento delle spese legali nei confronti dell'avvocato antistatario che abbia chiesto e ottenuto la distrazione delle spese legali ai sensi dell'art. 93 del c.p.c.. Di conseguenza, gli importi da corrispondere agli avvocati antistatari sulla scorta di sentenze emesse successivamente alla dichiarazione di dissesto, ma relative ad atti e fatti di gestione antecedenti al 31 dicembre dell'anno antecedente l'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, verrebbero attratte alla gestione dell'OSL e non a quella ordinaria dell'Ente Locale.

Il quesito viene posto a questa sezione di controllo della Corte dei conti come richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131, che attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare la sussistenza di requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, come previsti dall'art 7, comma 8, L. 131/2003 e delineati dalla giurisprudenza contabile, atteso che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito un potere consulenziale di portata generale.

1.1 Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo, come chiarito dal costante indirizzo di questa Corte (v., tra le altre, Sezione Autonomie, del. 11/2020/QMIG) risulta necessaria sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso di specie, l'istanza appare rispettare i presupposti dell'ammissibilità soggettiva sia sotto il profilo esterno, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana, sia sotto il profilo interno, in quanto debitamente sottoscritta dal Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo oggettivo, secondo l'indirizzo ormai consolidato espresso dalla giurisprudenza contabile (Sezione Autonomie, del. n. 5/2006/QMIG; n. 17/2020/QMIG; n. 14/SEZAUT/2022/QMIG; Sezioni Riunite della Corte dei conti, del. n. 54/CONTR/2010), occorre la contestuale presenza dei seguenti requisiti:

i) inerenza oggettiva del quesito alla materia della contabilità pubblica, da intendersi come limitata *“alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *“qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010)

ii) generalità e astrattezza del quesito, non potendo quest'ultimo concernere fatti gestionali specifici ovvero provvedimenti adottati o in corso di adozione, al fine di evitare una compartecipazione della Corte all'attività di amministrazione attiva sulla quale la stessa è chiamata ad esercitare il controllo che deve, per definizione, essere esterno e neutrale;

iii) difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altre magistrature, nonché con altre funzioni di controllo o consultive intestate dalla legge ad altri soggetti pubblici.

Occorre quindi verificare se le questioni prospettate dal Comune rientrino nella materia della contabilità pubblica, come delimitata dalle pronunce sopra richiamate, e se delineino fattispecie generali e astratte, suscettibili di essere esaminate ai fini della resa del parere.

L'Ente chiede alla Sezione del Controllo di confermare la tesi prospettata: ossia che le condanne alle spese legali subite dall'Ente in forza di sentenza successive alla dichiarazione

di dissesto, ma i cui fatti oggetti di accertamento risalgano al periodo antecedente la dichiarazione di dissesto, siano imputate alla competenza dell'OSL.

In tale interpretazione rientrerebbero quindi le condanne subite dall'Ente al pagamento delle spese legali nei confronti dell'avvocato antistatario che abbia chiesto e ottenuto la distrazione delle spese legali ai sensi dell'art. 93 del c.p.c..

Dal quesito così posto dal Sindaco risulta possibile estrapolare un dubbio interpretativo di portata generale, che riguarda il riparto di competenze tra l'Organismo straordinario di liquidazione e gli organi ordinari dell'Ente e, più nel dettaglio, la perimetrazione delle competenze dell'OSL e i meccanismi di imputazione della spesa con riferimento ai debiti (in particolare, la sentenza di condanna alle spese legali subita dal Comune) emersi successivamente alla dichiarazione di dissesto (si tratta quindi di stabilire se essi competano all'OSL, che sarà tenuto ad adempierli utilizzando le risorse della massa attiva; oppure all'ente, tenuto a risponderne attraverso il bilancio stabilmente riequilibrato): tali questioni risultano pacificamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, e come tali esse possono essere vagliate dal Giudice contabile (art. 252, comma 4, T.U.E.L., art. 254, comma 3, T.U.E.L., art. 5, comma 2, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80); né, nei termini in cui è reso il parere, vi è interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altre magistrature, né con altre funzioni di controllo o consultive intestate dalla legge ad altri soggetti pubblici.

Il quesito risulta dunque ammissibile sotto il profilo oggettivo, e la Sezione procederà quindi al suo esame entro i confini tracciati dalla giurisprudenza contabile, limitandosi a fornire una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

2. Nel merito.

2.1. L'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 stabilisce 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"*.

Tale disposizione ha subito un'integrazione ad opera dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 (convertito con l. n. 140/2004) che prevede che *"ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nella 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'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico".

2.2. La questione interpretativa posta dal Comune si impernia quindi sia sul significato da attribuire alla locuzione “*«atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato»*”, recata dall’art. 252 del T.U.E.L., sia sull’interpretazione da riconoscere alla clausola normativa di tipo interpretativo del predetto disposto del TUEL, aggiunta dal citato decreto legge del 2004, secondo cui si intendono compresi nella fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre (...) pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione.

2.3. La Sezione ritiene che rientrino nella competenza dell’OSL non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che – pur se *stricto jure* sorte in seguito – costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di "atti e fatti di gestione" pregressi alla dichiarazione di dissesto.

Nel caso di specie, infatti, è pur vero che la condanna al pagamento delle spese legali nei confronti dell’avvocato antistatario che abbia chiesto e ottenuto la distrazione delle spese legali ai sensi dell’art. 93 del c.p.c., che fa sorgere il debito oggetto della presente richiesta di parere, ha natura costitutiva, poiché determina *ex novo* il debito, quantificandone altresì l’ammontare; e non riveste, quindi, carattere ricognitivo o accertativo.

Tuttavia, il provvedimento di condanna al pagamento delle spese legali ha per presupposto la controversia: pertanto, la sentenza di condanna risulta certamente correlata, sul piano della stessa attribuzione causale, "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", come specifica l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 (convertito con l. n. 140/2004).

2.4. Sul piano dell’interpretazione letterale, i “fatti” che hanno dato origine alla controversia giudiziale costituiscono il presupposto per l’emanazione del provvedimento di condanna al pagamento delle spese legali: sotto il profilo finanziario, quindi, se tali fatti sono cronologicamente ricollegabili all’arco temporale anteriore al 31 dicembre dell’anno

precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo (si tratta, nel caso di specie, di un provvedimento giurisdizionale), che determina l'insorgere del titolo di spesa, deve essere imputato alla gestione liquidatoria, purché detto provvedimento sia emesso prima dell'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art 256, comma 11, T.U.E.L..

2.5. Sotto il profilo teleologico, le norme sul dissesto finanziario degli Enti Locali, contenute nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, sono rivolte al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento. La normativa delinea infatti una netta separazione tra la gestione trascorsa e quella corrente, a tutela di quest'ultima, che verrebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti sostanzialmente riconducibili alle precedenti gestioni amministrative (disastrose a tal punto da aver provocato il dissesto dell'ente). Con tale segregazione della massa passiva riconducibile alla gestione che ha dato luogo al dissesto, si vuole garantire la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario per il futuro.

Il principio generale che regge tali disposizioni si basa dunque sulla creazione di una massa passiva separata, affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'Ente.

“È evidente, quindi, che la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale, nel caso di specie) sia successivo” (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 15/2020); con l'unico limite rappresentato dall'approvazione del rendiconto della gestione che segna la chiusura della Gestione Liquidatoria: dopo tale data, infatti, è evidente che non sarà più possibile imputare alcunché a tale organo, in quanto, dal punto di vista giuridico, esso avrà cessato la sua esistenza.

Nello stesso senso si esprime l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 1/2022, riguardante il pagamento di un decreto ingiuntivo emesso nei confronti di un Comune, per il pagamento delle spese legali. Secondo tale sentenza, né sotto il profilo letterale, né sotto quello teleologico, potrebbe giungersi a un'interpretazione diversa da quella che vede i debiti accertati in via giurisdizionale posteriormente, ma riferibili a fatti antecedenti al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio

riequilibrato, attratti alla gestione liquidatoria dell'OSL. La sentenza rileva che tali considerazioni risultano anche utili a confutare i dubbi circa la legittimità costituzionale delle norme sullo stato di dissesto, evocati dalle parti appellanti: *"Infatti, se lo scopo delle norme sullo stato di dissesto è quello di salvaguardare le funzioni fondamentali dell'ente in stato di insolvenza, permettendogli di recuperare una situazione finanziaria di riequilibrio e, quindi, di normalità gestionale e di capienza finanziaria, che altrimenti sarebbe compromessa dai debiti sorti nel periodo precedente, è evidente che tale interesse pubblico risulta prevalente, in base ad un giudizio di bilanciamento e di razionalità, rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei privati ancorché accertati con provvedimenti giurisdizionali"*.

Nel medesimo senso, si è già pronunciata la Sezione, con deliberazione 93/2025/PAR del 27 marzo 2025, secondo cui: *"il carattere di accessorieta della liquidazione delle spese all'avvocato distrattario, relative ad un procedimento giudiziario ante dissesto, consente di qualificare le medesime spese come "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", ai sensi dell'art. 5 comma 2 D.L. 29/03/2004 n. 80 (conv. in L. 28 maggio 2004, n. 140) e conseguentemente di essere attratte nella competenza dell'OSL"*.

2.6. Si osserva inoltre che la Corte Costituzionale, nella sentenza 154/2013 relativa a disposizioni analoghe a quelle oggetto del presente parere, riguardanti le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, ha ritenuto che in una procedura concorsuale, tipica di uno stato di dissesto, è logica e coerente una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. *"Sarebbe 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 di Roma Capitale dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria, con la inevitabile compromissione*

dei servizi della capitale della Repubblica, che il legislatore ha voluto invece evitare” (punto 7.1. del considerato in diritto).

2.7. In conclusione, la sentenza di condanna al pagamento delle spese legali nei confronti dell’avvocato antistatario che abbia chiesto e ottenuto la distrazione delle spese legali ai sensi dell’art. 93 c.p.c., che genera l’obbligazione (e, quindi, il debito), è attratta nella competenza dell’OSL, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile, sia sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e sia causalmente riconducibile a fatti anteriori al 31 dicembre dell’anno precedente a quello dell’ipotesi di bilancio riequilibrato.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla richiesta avanzata dal Comune di Chiaramonte Gulfi (RG).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Generale del Comune di Chiaramonte Gulfi (RG), nonché all’Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica – Dipartimento delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Palermo, in data 13 gennaio 2026

IL RELATORE

Marina Segre

IL PRESIDENTE

Maria Rachele Anita Aronica

Depositato in Segreteria in data 30 gennaio 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura