

Il T.A.R. Campania sul rapporto tra piano di riequilibrio finanziario e procedura di dissesto del Comune.

(T.A.R. Campania, Napoli sez. I, sent., 16 giugno 2020, n. 2445)

L'approvazione della delibera di dissesto finanziario del Comune non deve essere necessariamente preceduta dalla revoca della precedente delibera con cui è stata disposta la procedura di "predissesto" non trattandosi di una scelta discrezionale per l'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata ed ineludibile, una volta acclarato lo stato di decozione finanziaria dell'ente. In tal caso il Comune non ha facoltà di scelta né sull'*an*, né sul *quando*, né sul *quomodo* circa il dissesto, sicché non abbisogna d'altra puntuale motivazione che l'esatta evidenziazione dei presupposti medesimi. Infatti, anche nell'ipotesi in cui sia stata intrapresa la procedura di cui all'art. 243 bis, la dichiarazione del dissesto ex art. 244 del Tuel costituisce atto dovuto in presenza delle condizioni normativamente prescritte costituite, come si è visto, dalla incapacità funzionale ovvero dalla decozione finanziaria.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4393 del 2019, proposto da Cinzia Trinchese, Carmine Coppedo, Carmela Scala, Giovanni Erasmo Carrella, Raffaele Parisi, Enzo De Lucia, Giuseppina Arvonio, Anna Claudia Mauro, Geremia Biancardi, Antonio Russo, Luciano Parisi, Paolino Santaniello, Michele Cutolo, Maria Esposito, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Abbamonte, Olimpia Napolitano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, via Melisurgo, 4 (presso lo studio legale Abbamonte);

contro

Comune di Nola, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Contieri, Maurizio Renzulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, via Raffaele De Cesare, 7 (presso lo studio legale Contieri);

Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Napoli, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

e con l'intervento di

ad adiuvandum: S.N.I.E. - Società Nolana per Imprese Elettriche, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Vitale, Gabriele Vitale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 26 agosto 2019 con la quale è stata sancita la non sussistenza degli equilibri di bilancio e la non attuazione dell'asestamento generale di bilancio 2019;

2) della deliberazione del Consiglio Comunale di Nola, n. 10 del 26 agosto 2019 con la quale è stato approvato il dissesto finanziario dell'ente locale in questione ai sensi dell'art. 246 del D.Lgs. n. 267/2000;

3) della deliberazione di Giunta Comunale n. 3 del 30 luglio 2019, con la quale è stato proposto al Consiglio Comunale di dichiarare il dissesto ai sensi dell'art. 246 del D.Lgs. n. 267/2000;

4) di tutti gli altri atti preordinati, connessi e o conseguenti ivi comprese la relazione dei revisori dei conti del 31 luglio 2019 e quella dell'ufficio finanziario del Comune di Nola, prot. n. 25903 del 27 luglio 2019, ove e per quanto lesive dei diritti e degli interessi dei ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Nola, del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2020 il dott. Gianluca Di Vita;

Ritenuto che l'udienza si è svolta da remoto, ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del D.L. n.18/2020 convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2020 e del D.P. n.14/2020/Sede, mediante l'utilizzo del software Microsoft Teams, individuato nelle indicazioni impartite dal Segretario Generale della G.A. e dal Servizio per l'Informatica della G.A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, consiglieri comunali e cittadini residenti nel Comune di Nola espongono che:

- attesa la situazione di difficoltà finanziaria dell'ente locale, con deliberazione n. 21 del 22.2.2019 il Commissario Straordinario, insediatosi nel 2018 in seguito allo scioglimento anticipato del Consiglio Comunale, approvava il piano di riequilibrio pluriennale ex art. 243 bis del D.Lgs. n. 267/2000 inoltrandolo alla competente Sezione Regionale della Corte dei Conti;

- in seguito, con delibera n. 63 del 26.5.2019 il medesimo organo approvava il rendiconto consuntivo del 2018 dal quale, proseguono gli istanti, emergeva un miglioramento della situazione contabile dell'ente;

- tuttavia, con delibera n. 10 del 26.8.2019 il nuovo Consiglio Comunale insediatosi nel mese di maggio 2019, dichiarava lo stato di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del D.Lgs. n. 267/2000 dell'ente locale.

Avverso tale provvedimento e gli ulteriori atti indicati in epigrafe propongono il ricorso in trattazione con cui lamentano, in sintesi, la violazione degli artt. 243 bis e 246 del D.Lgs. n. 267/2000, violazione del giusto procedimento, eccesso di potere, illegittimità manifesta, sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione, inesistenza dei presupposti di fatto e di diritto.

Concludono con le richieste di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento degli atti impugnati.

Ha spiegato intervento *ad adiuvandum* S.N.I.E. - Società Nolana per Imprese Elettriche che, in quanto creditrice nei confronti del Comune di Nola per corrispettivi contrattuali, espone di essere titolare di una posizione giuridica differenziata e qualificata alla demolizione della delibera di dissesto finanziario da cui discende il blocco delle procedure esecutive ai sensi dell'art. 248 del Tuel.

Si è costituito il Ministero dell'Interno che assume la propria estraneità ai fatti di causa e si oppone all'accoglimento del ricorso.

Resiste in giudizio il Comune di Nola che replica alle censure e chiede il rigetto dell'impugnazione. All'udienza del 27 maggio 2020 svoltasi con le modalità di cui all'art. 84, comma 5, del D.L. n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

E' impugnata la delibera n. 10 del 26.8.2019 del Consiglio Comunale di Nola recante dichiarazione di dissesto finanziario ex art. 246 del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli enti locali - Tuel), unitamente agli altri atti indicati in epigrafe.

In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'atto di intervento spiegato da S.N.I.E. - Società Nolana per Imprese Elettriche.

Come riportato in fatto, tale società è titolare di una posizione giuridica qualificata e di un interesse autonomo a contrastare gli effetti pregiudizievoli che discendono dalla gravata delibera, derivanti dal blocco delle procedure esecutive ex art. 248 del Tuel per il soddisfacimento dei crediti di cui espone di essere titolare nei confronti dell'ente locale.

Pertanto, va fatta applicazione del consolidato indirizzo giurisprudenziale, secondo cui è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel processo amministrativo da chi sia *ex se* legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via principale, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, che deve essere azionato mediante proposizione di ricorso principale nei prescritti termini decadenziali (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4973/2017; Sez. VI, n. 882/2016).

Può passarsi al vaglio delle censure.

I deducenti sostengono che la gravata delibera doveva essere preceduta dalla revoca del piano di riequilibrio finanziario ex art. 243 bis del Tuel precedentemente approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 21 del 22.2.2019, secondo le linee Guida adottate dalla Corte dei Conti con deliberazione n. 4 n. 5/sez. Aut./2018 del 10.4.2018, ai sensi della quale "...l'esercizio della facoltà di revoca del ricorso alla procedura di riequilibrio in linea di principio da ritenersi consentita qualora esercitata entro il termine di 90 giorni previsto per la presentazione del piano...tale decisione deve essere formalizzata ed espressa da apposita delibera...". La contemporanea presenza della predetta delibera di predisposto e di quella impugnata in questa sede determinerebbe una situazione di incertezza per i cittadini e per l'amministrazione, con conseguente lesione dei principi di legittimo affidamento e certezza del diritto. Assumono inoltre la carenza dei presupposti per deliberare lo stato di dissesto in quanto la nuova consiliatura non avrebbe tenuto conto degli effetti del piano di riequilibrio che avrebbe registrato un miglioramento della situazione finanziaria passata, in specie, da un

disavanzo di amministrazione approvato con lo schema di rendiconto alla fine del 2017 pari ad € 33 milioni circa ad uno successivo del 2018 pari a € 28 milioni circa. Secondo gli esponenti, tale evoluzione avrebbe garantito il buon esito del piano di riequilibrio - che, all'occorrenza poteva essere rimodulato ai sensi dell'art. 243 bis, comma 5, del Tuel - presentato alla Corte dei Conti, alla quale, peraltro, non sarebbe stato dato il tempo di svolgere il controllo di competenza.

Inoltre, lamentano il difetto di istruttoria e, in particolare, sostengono che la relazione dell'organo di revisione si limiterebbe a richiamare gli esiti degli accertamenti degli uffici finanziari del Comune senza riportare un puntuale esame dei motivi dello squilibrio economico - finanziario.

Contestano nel merito la scelta di deliberare il dissesto finanziario evidenziando, tra l'altro, che sarebbero state erroneamente quantificate le passività riferibili a spese legali di alcuni giudizi in cui l'ente locale è parte processuale, così come il disavanzo di parte corrente.

Le argomentazioni non hanno pregio.

Occorre premettere che, secondo condivisibile giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 143/2012; n. 2837/2012), il sindacato giurisdizionale sulla delibera di dichiarazione di dissesto dell'ente locale è necessariamente incentrato sulla verifica del corretto esercizio del potere (di azione) in ordine all'accertamento dei presupposti di fatto previsti dalla legge, non potendo consentirsi al giudice amministrativo alcuna valutazione delle scelte operate (o non operate) dall'amministrazione per eliminare o ridurre i servizi non essenziali ovvero per evitare o limitare lo stato di deficit finanziario (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2837/2006).

Sempre in via preliminare, occorre svolgere brevi considerazioni in ordine alla differenza tra "dissesto finanziario", "dissesto guidato" e "predissesto".

L'art. 244 del Tuel ricollega la dichiarazione del dissesto finanziario al ricorrere di due presupposti, ciascuno dei quali da solo sufficiente a far ritenere integrata la fattispecie, costituiti dalla c.d. "incapacità funzionale" (se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili), ovvero da una situazione fattuale e pervasiva di illiquidità (c.d. "decozione finanziaria") in ragione di debiti liquidi ed esigibili di terzi cui l'ente non può validamente fare fronte né con la delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 193, né con quella di riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194.

L'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2011 ha poi introdotto l'istituto del cd. "dissesto guidato" che ha lo scopo di prevenire situazioni di squilibrio e di fare emergere i casi di dissesto finanziario.

A tal fine le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, all'esito del giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, con una prima deliberazione individuano le misure correttive volte a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale e, in seguito, provvedono a verificare l'adozione delle stesse nel termine assegnato. In assenza di provvedimenti autocorrettivi, sussistendo le condizioni di decozione ai sensi dell'art. 244, la Corte dei Conti trasmette gli atti al Prefetto affinché inviti l'ente a deliberare lo stato di dissesto e, in caso di inerzia, per la nomina di un commissario che vi provveda in via sostitutiva.

Con il D.L. n. 174/2012, convertito dalla L. n. 213/2012, è stato poi inserito nel Titolo VIII (Enti locali deficitari o dissestati) del Tuel l'art. 243-bis (c.d. "predissesto") che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. Essa presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto ma che si svolge privilegiando l'affidamento agli

organi ordinari dell'ente della gestione delle iniziative per il risanamento. Anche in tal caso è previsto un controllo della Sezione Regionale della Corte dei Conti cui va trasmesso il piano di riequilibrio ai fini della relativa approvazione ai sensi dell'art. 243 quater.

Tralasciando il "dissesto guidato", occorre rimarcare che gli altri due istituti presentano diversi presupposti applicativi; il "predissesto" ex art. 243 bis ha la funzione di prevenire la delibera di dissesto allorquando vi siano margini di rientro, previo sindacato da parte della Sezione Regione della Corte dei Conti, viceversa in presenza di una crisi irreversibile va deliberato il dissesto dell'ente ai sensi degli artt. 244 e 246 del Tuel.

Le predette considerazioni rendono evidente l'infondatezza delle deduzioni attoree.

Infatti, benché sia stata intrapresa la procedura di cui all'art. 243 bis, la dichiarazione del dissesto ex art. 244 del Tuel costituisce atto dovuto in presenza delle condizioni normativamente prescritte costituite, come si è visto, dalla "incapacità funzionale" ovvero dalla "decozione finanziaria" (cfr. Corte Costituzionale n. 18/2019 secondo cui *"Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore"*).

L'approvazione di tale delibera non doveva essere necessariamente preceduta dalla revoca del "predissesto" non trattandosi di una scelta discrezionale per l'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata ed ineludibile, una volta acclarato lo stato di decozione finanziaria dell'ente (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 143/2012; T.A.R. Campania, Sez. I, n. 1800/2017). In tal caso il Comune non ha facoltà di scelta né sull'*an*, né sul *quando*, né sul *quomodo* circa il dissesto, sicché non abbisogna d'altra puntuale motivazione che l'esatta evidenziazione dei presupposti medesimi. Quanto alla percorribilità di procedure alternative alla delibera ex art. 244, i rilievi di parte ricorrente si infrangono avverso le documentate deduzioni difensive dell'amministrazione locale che, nel richiamare la relazione dell'organo di revisione, mette in risalto le criticità del piano di riequilibrio finanziario precedentemente adottato, evidenziando che: 1) le previsioni di entrata risultavano prive di fondamento, così come emerge dalle attestazioni dei dirigenti; 2) i debiti dell'ente locale per contenziosi pregressi superano quelli indicati nel piano di riequilibrio; 3) a fronte di tali passività non risultava praticabile l'aumento del gettito erariale, già portato al massimo livello con il piano di riequilibrio e, quindi, non vi era la possibilità di reperire ulteriori risorse; 4) il collocamento fuori servizio di diverse unità di personale avrebbe inciso sulla produttività dell'ente e sul bilancio. In altri termini, il piano di riequilibrio non presenterebbe condizioni attendibili che consentano di raggiungere l'equilibrio di bilancio.

Quanto ancora alla previsione del comma 5 dell'art. 243 bis, dall'analisi della norma emerge agevolmente che la rimodulazione del piano di riequilibrio costituisce una mera facoltà dell'ente locale e non un atto vincolato (*"Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-quater, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149"*). Peraltro, si è visto che la concreta percorribilità di tale

istituto era resa ardua dalla situazione finanziaria che, come riferito dall'amministrazione, non era arginabile con strumenti ordinari.

Con riferimento alla dedotta carenza di istruttoria, per non aver l'amministrazione tenuto conto del risultato migliorativo registrato nel consuntivo 2018, il Comune imputa tale dato contabile alla notifica di avvisi di accertamento Imu e Tares 2013 notificati al termine del periodo di prescrizione quinquennale. Tuttavia, richiamando la relazione contabile dell'Ufficio Finanziario depositato il 29.11.2019, l'amministrazione ha chiarito che i relativi crediti non sono certi, liquidi ed esigibili perché l'attività di riscossione non è immediata ma subordinata alla ritualità della notifica e alla mancata impugnazione degli atti impositivi nel termine di legge; a tale proposito, il Comune ha infatti chiarito che nel 2019 si sono registrate percentuali molto basse di riscossione che conducono all'inserimento delle poste attive nel fondo crediti di dubbia esigibilità.

Analogamente, la censura riferita alla presunta sopravvalutazione delle passività per oneri di contenzioso in cui è parte il Comune non trova riscontro nella documentazione depositata dall'amministrazione che, viceversa, rappresenta di aver indicato una posizione debitoria al netto delle poste oggetto di contestazione e, inoltre, fa presente che, successivamente alla dichiarazione del dissesto finanziario, il debito per spese legali è ulteriormente incrementato (relazione del 29.11.2019 del Dirigente p.t. del Settore Bilancio e Tributi del Comune di Nola).

Vanno superate le osservazioni svolte dal consulente di parte ricorrente nella perizia depositata il 27.11.2019.

Difatti, a pag. 24 dell'elaborato si riportano le seguenti conclusioni: I) il risultato differenziale rilevato in sede di assestamento generale del bilancio sarebbe stato influenzato in modo apprezzabile dallo sfavorevole andamento delle entrate senza tuttavia tenere conto dell'incremento dei trasferimenti correnti da altre amministrazioni pubbliche che, in base a previsioni di stima, sarebbero aumentati di 6 milioni di euro nel 2019; II) non sarebbe stato considerato il disavanzo di amministrazione registrato nel 2018 che si sarebbe ridotto di 18 punti percentuali rispetto a quello dell'anno precedente.

In senso contrario, occorre porre in risalto che, come documentato dal Comune (relazione depositata il 27.2.2020) i dati sulla situazione di difficoltà finanziaria dell'ente sono stati confermati a conclusione dell'esercizio 2019 (che ha registrato un risultato di amministrazione peggiorativo rispetto al 2018) e, come si è visto, appaiono imputabili soprattutto alla bassa capacità di riscossione dei crediti da parte dell'amministrazione. Inoltre, nella medesima relazione si dà atto che le previsioni di entrata poste a base del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del Tuel non hanno fatto registrare il dato previsto e programmato con conseguente insostenibilità della massa debitoria; è quindi riportato che, anche per il 2019, il Comune di Nola non è stato in grado di far fronte con la propria liquidità alle obbligazioni correnti, con ciò integrando i presupposti di cui all'art. 244 del Tuel per deliberare lo stato di dissesto.

In conclusione, richiamate le svolte considerazioni, non resta che rigettare il ricorso.

La peculiare natura delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- dichiara inammissibile l'atto di intervento proposto da S.N.I.E. - Società Nolana per Imprese Elettriche;
- rigetta il ricorso in epigrafe;
- spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2020 tenuta da remoto ai sensi dell'art. 84, comma 6, del D.L. n.18/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2020, mediante l'utilizzo del software Microsoft Teams, individuato nelle indicazioni impartite dal Segretario Generale della G.A. e dal Servizio per l'Informatica della G.A., con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Domenico De Falco, Primo Referendario