



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N.13/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 3 aprile 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione:

Giuseppe Salvatore LAROSA, Nicola MASTROPASQUA,
Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Antonio DE
SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE
GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO,
Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Enrica
LATERZA, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA

Supplenti:

Consiglieri Maurizio GRAFFEO, Rosario SCALIA, Lucilla
VALENTE, Andrea LIBERATI

Referendari Donato LUCIANO, Oriella MARTORANA,
Beatrice MENICONI

Consiglieri:

Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE,
Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO,
Adelisa CORSETTI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 9 della deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come novellato dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visti, in particolare, gli artt. *243-bis, comma 3 e 243-quater, comma 7* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 6, comma 4 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, in base al quale, per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle Autonomie per l'adunanza del 3 aprile 2013 con iscritto al punto 2 dell'ordine del giorno la questione di massima proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana in tema di procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali territoriali;

Udito il relatore Consigliere Rinieri Ferone

PREMESSO

1. Con deliberazione n. 26/2013/QMIG del 26 marzo 2013, la Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, ha sollevato la seguente questione di massima: *“se la mancata presentazione del piano pluriennale di riequilibrio – la cui attivazione ha sospeso la procedura di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011 – entro il termine di cui all'art. 243bis, comma 5, del TUEL, comporti la ripetizione dei passaggi procedurali non ancora definiti della procedura di cui all'art. 6, comma*

2, *sopracitato, ovvero l'applicazione letterale dell'art. 243 quater, comma 7 del TUEL*”, chiedendo una pronuncia di orientamento della Sezione delle Autonomie ai sensi dell'art. 6, comma 4 richiamato in epigrafe.

La Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana con la delibera 26/2013/QMIG, pone la questione di massima ricapitolata in epigrafe, che attiene al raccordo tra le procedure di *dissesto guidato* e procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ravvisando un ipotetico contrasto tra le indicazioni contenute nei criteri di orientamento di cui alla delibera 1/2013/QMIG ed il contenuto dispositivo di cui all'art. 243 quater, comma 7, del TUEL.

2. Con la richiamata deliberazione di questa SdA, si affrontava la specifica problematica del “*se, l'avvenuta deliberazione di piano di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel (nel testo modificato dalla legge di conversione n. 213/2012), oltre ad interdire alla Corte dei conti l'assegnazione di termini per l'adozione di misure correttive ex art. 243 bis, comma 3, del Tuel, comporti altresì la sospensione o interruzione o arresto tout court dell'intera procedura di dissesto guidato ex art. 6 d.lgs. n. 149/2011, indipendentemente dalla fase procedurale in cui sia giunta e dunque anche qualora siano già proceduralmente emersi sia l'inadempimento delle misure correttive che la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la dichiarazione di dissesto finanziario*”.

La questione di massima appena riassunta, sollecitava, la necessità di individuare un principio interpretativo utile a regolamentare quelle fattispecie che già incardinate nella disciplina procedimentale ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2011, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 174/2012 non avevano concluso l'intero iter del procedimento del cosiddetto “dissesto guidato” e l'ente interessato aveva presentato la *deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel*.

La soluzione alla questione prospettata è stata individuata nell'orientamento che la presentazione della *deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel* (nel testo del d.l. n.174/2012 come modificato dalla legge di

conversione n. 213/2012) sospende la procedura di dissesto guidato, salvo che, alla data di presentazione della deliberazione stessa la Sezione regionale di controllo abbia già adottato la delibera di accertamento del perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL, secondo la scansione procedimentale individuata nella delibera n. 2/AUT/2012/QMIG del 20 dicembre 2011.

Nella delibera di orientamento fin qui ricordata è stato anche puntualizzato che la sospensione comporta che nei casi contemplati dal comma 7 dell'art. 243-quater, nei quali è prevista la ripresa del procedimento ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2012, non si rinnovano i passaggi procedimentali già definiti e la procedura riprende il suo corso. Tenuto conto della fattispecie tipica dalla quale originava la questione interpretativa, il richiamo ai "casi contemplati dal comma 7 dell'art. 243 quater" era implicitamente riferito alle ipotesi di mancata presentazione del piano, che producevano l'effetto della ripresa del procedimento di "dissesto guidato" temporaneamente sospeso ai sensi dell'art. 243 bis, comma 3.

La Sezione remittente argomenta che "un'applicazione diretta al caso in esame del criterio di orientamento di cui alla citata deliberazione della Sezione delle autonomie comporterebbe la ripresa della procedura di dissesto guidato ..." . "Si soggiunge che ciò dovrebbe avvenire anche se l'ente, dopo essere trascorsi quasi 90 giorni dalla prima delibera della Sezione, ha presentato una serie assolutamente insufficiente di misure adottate per correggere le criticità". Continua la Sezione regionale di controllo osservando che "...in tale opzione, potrebbe ravvisarsi un contrasto con la lettera del citato art. 243-quater, comma 7, del T.U.E.L.: la disposizione in oggetto rinvia, infatti, in modo abbastanza perentorio, all'applicazione dell'art. 6, comma 2, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Né sembra potersi individuare un riferimento testuale alla 'ripresa' del procedimento di dissesto guidato o ad una regressione ad una fase procedimentale diversa da quella fissata dal legislatore in modo espresso (assegnazione del termine di venti giorni per la dichiarazione di dissesto)".

3. Il caso prospettato dalla Sezione regionale siciliana non integra una delle fattispecie già incardinate nella disciplina procedimentale ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2011, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 174/2012 e quindi appartenente alla casistica esaminata con la delibera 1/2013/QMIG della SdA in quanto, dalla ricostruzione dei passaggi procedimentali fatti nella delibera della stessa Sezione siciliana, risulta che prima che fosse depositata la delibera di assegnazione del termine al Comune per l'adozione delle misure correttive, lo stesso ente aveva già adottato la delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio; evento questo che in base all'art. 243 bis, comma 3, ("Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo..." e non la trasmissione della delibera) sospende temporaneamente la possibilità per la Corte di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive ex art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011. Più in dettaglio: la delibera del Comune è stata adottata il 26 novembre 2011, anche se trasmessa alla SRC con nota del 5 dicembre (non è contemplata la perentorietà del termine); la delibera della SRC è stata depositata il 30 novembre 2011. Il piano di riequilibrio avrebbe dovuto essere deliberato entro il 25 gennaio 2013. La SRC, con delibera del 28 gennaio 2013, ha sospeso la procedura ex art. 6, comma 2.

In proposito bisogna ora considerare che la sequenza procedimentale della procedura del piano di riequilibrio, caratterizzata dalla scansione puntuale dei termini, alcuni dei quali perentori, non ammette tolleranze che comportino una dilatazione dei tempi delle varie fasi, atteso che è la stessa legge a contemplare gli effetti che conseguono al maturare dei vari arresti procedimentali. In ragione di ciò e dovendosi considerare irrilevanti ai fini della regolarità procedimentale i fatti verificatisi fuori dall'iter definito dalla legge, nel caso di specie, la ripresa del procedimento sospeso non ripercorre passaggi procedimentali, come invece prefigurato secondo la prospettazione della sezione remittente, essendosi la stessa procedura arrestata alla fase immediatamente precedente l'assegnazione efficace del termine per l'adozione delle misure correttive.

Riassuntivamente sul punto va precisato che non essendosi verificato l'incardinamento della procedura di *dissesto guidato* che consegue all'assegnazione del termine per l'adozione *delle necessarie misure correttive previste dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n.266*, la presentazione del piano di riequilibrio ha determinato la condizione ipotizzata dall'art. 243-bis, comma 3, ossia la sospensione temporanea

ope legis della possibilità per la SRC di assegnare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive. Quindi il riferimento agli orientamenti interpretativi contenuti nella delibera 1/2013/QMIG dell'8 gennaio 2013, va assunto limitatamente ai criteri in base ai quali viene sostenuta la necessità della ripresa del procedimento sospeso nei casi e nei modi ivi esplicitati, mentre per gli altri aspetti va fatto riferimento alla disciplina a regime.

4. A regime, la disciplina che regola il raccordo tra le due procedure individua il punto di discriminare tra l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei Conti e l'esercizio dell'autonoma iniziativa di presentare il piano di riequilibrio, nell'avvenuta, o non ancora avvenuta, assegnazione del termine ex art. 6, comma 2 del d.lgs.149/2011.

Il problema interpretativo posto e cioè se in mancanza di presentazione del piano debba riprendere la procedura di dissesto guidato oppure ritenere immediatamente operanti i poteri sostitutivi prefettizi, va affrontato inquadrando nel rispettivo sistema normativo di riferimento le due distinte fattispecie in cui può verificarsi il caso che l'ente una volta deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, poi non adotti nei termini perentori di legge il piano di riequilibrio e cioè: se penda o meno il procedimento di *dissesto guidato*.

4.a) Preliminarmente va precisato il significato di pendenza del procedimento di *dissesto guidato*, muovendo dalla lettera della legge ed in particolare dalla disposizione contenuta nell'art. 243-bis, comma 3. Tale norma nel prevedere la sospensione temporanea della possibilità di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive, implica, secondo i canoni logico-interpretativi, dover ritenere che le misure sono state individuate e prima delle misure è stato ben valutato lo stato di precarietà strutturale degli equilibri di bilancio; il procedimento si arresta, temporaneamente, sulla soglia della prescrizione adempimentale, costituente un obbligo assistito da attività surrogatoria in caso di inadempimento. In pratica, non si è in presenza di una previsione aspecifica dello sviluppo procedimentale iniziato dalla Sezione regionale di controllo, ma in una fase conclusiva della complessa e completa attività istruttoria che ha condotto a ritenere

necessarie ed ineludibili l'adozione di misure correttive. Il procedimento di *dissesto guidato* entra in una fase, per così dire, di quiescenza.

La questione di massima muove dalla considerazione di un contrasto tra gli orientamenti interpretativi della richiamata delibera secondo i quali in caso di sospensione temporanea della procedura di dissesto guidato, se si dovesse verificare il caso della mancata presentazione del piano, deve essere ripreso il procedimento dal punto in cui è stato sospeso, con la disposizione (art. 243 quater, comma 7) che in tale caso rinvia direttamente alla fase finale della procedura di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011.

4.b) In secondo luogo occorre fare un'altra precisazione, anch'essa di carattere preliminare, che riguarda la portata dispositiva dell'art. 243 quater, comma 7, del TUEL.

Tale norma detta disposizioni dirette a disciplinare le evenienze che possono interessare il procedimento di preparazione, definizione e gestione del piano di riequilibrio, a prescindere da ogni questione di correlazione con l'eventuale concorrenza del procedimento di dissesto guidato. Dunque, la sua portata dispositiva va valutata solo in quest'ottica, ossia come un segmento della complessiva attività amministrativa preordinata alla regolamentazione di questa misura di intervento per il riequilibrio dei bilanci, disciplinata dagli art. 243bis e seguenti del TUEL.

In quest'ottica bisogna cogliere la *ratio* del rinvio diretto all'intervento del Prefetto ex art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011, al verificarsi delle condizioni ivi previste. Essa risiede, verosimilmente, nella necessità di prevedere un momento di chiusura vincolante laddove vengono meno le finalità che supportano la decisione di ricorrere alla procedura di riequilibrio.

A tal fine è necessario considerare che i Comuni e le Province ricorrono al piano di riequilibrio pluriennale quando hanno constatato la sussistenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario ed hanno constatato che le misure poste a salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL, da assumere obbligatoriamente, non sono sufficienti a riequilibrarlo (art. 243 bis, comma 1).

La sussistenza dei presupposti appena enunciati fa ritenere anche la deliberazione di ricorso al piano e la sua corretta gestione, come soluzioni obbligate poste a tutela degli interessi della corretta gestione finanziaria ed amministrativa. Interessi la cui prima matrice risiede proprio nel rispetto degli equilibri di bilancio ora oggetto di espressa tutela costituzionale ai sensi dell'art. 1 della L.Cost. 20.4.2012, n. 1 e dell'art. 9 della legge 24.12.2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81 C.).

Laddove all'autonoma decisione dell'ente di ricorrere a tale rimedio non seguano gli atti ed i risultati consequenziali così come disciplinati dalla legge, vengono a conclamarsi *ex lege* i presupposti di una situazione di grave precarietà della situazione finanziaria ed amministrativa che impongono il rimedio risolutivo previsto dall'ordinamento (dichiarazione di dissesto).

Tale rimedio è imposto *omisso medio*, ossia come conseguenza immediata e vincolata al verificarsi delle ipotesi contemplate del comma 7 sopraricordato, senza la necessità di ulteriori accertamenti concernenti il merito della situazione finanziaria.

In altre parole le quattro situazioni ipotizzate nell'art. 243 quater, comma 7 (mancata presentazione del piano, diniego di approvazione del piano, accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano e mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario) configurano **fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto finanziario** che si aggiungono a quelle già previste dal TUEL (art. 244 TUEL) e comportano l'obbligo di dichiarazione di dissesto e, quindi, la conseguente attività sollecitatoria e, eventualmente, sostitutiva del Prefetto, da cui il richiamo all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011. Comportano, cioè (come ricordato nella delibera 1/2013/QMIG di questa SdA) l'avvio della fase esecutiva affidata al Prefetto che, "... in quanto sostitutiva degli organi di governo dell'ente, sia ordinari, sia straordinari, competenti nella materia, sottrae "*ex lege*" ai medesimi il potere di ogni iniziativa".

L'attività affidata al Prefetto dall'art. 6, comma 2, del d.lgs 149/2011, sopperisce alla lacuna ordinamentale che si è creata con la soppressione degli organi di controllo sugli

atti degli enti locali, ai quali era demandato quel segmento di procedimento che l'art. 247 TUEL (Omissione della deliberazione di dissesto) attribuiva ai CORECO.

CONSIDERATO

5) Diversa è la situazione nell'ipotesi in cui sia stata sospesa temporaneamente la procedura di dissesto guidato e l'ente non abbia presentato il piano di riequilibrio.

Tale evenienza, che rappresenta una situazione che si colloca fuori della portata regolativa ordinaria della procedura di riequilibrio fin qui esaminata, crea un'oggettiva necessità di raccordo tra le due procedure, una delle quali, per espressa volontà del legislatore, rimane sospesa. Poiché le norme devono essere interpretate affinché abbiano un significato, appare verosimile ritenere che la sospensione è finalizzata a verificare se le situazioni (comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi di finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto) già accertate dalla Sezione regionale di controllo, che ha anche individuato le misure correttive necessarie, per la cui attuazione stava per assegnare un termine, possano trovare valido rimedio nelle ulteriori potenzialità di risanamento offerte dalla normativa concernente il piano di riequilibrio. E che si tratti di ulteriori potenzialità discende dal fatto che il comma 6 dell'art. 243 bis, prevede espressamente che il piano di riequilibrio pluriennale deve, comunque, contenere le misure correttive individuate dalla Sezione regionale di controllo.

Questo perché, come osservato nella ripetuta delibera 1/QMIG/2013 di questa SdA, sul piano sostanziale la procedura di riequilibrio contiene in sé gli elementi strutturali per configurarsi come un rimedio compiutamente autonomo nel novero delle misure di risanamento codificate nell'ordinamento contabile degli enti locali nel quale, appunto, viene inserito. In pratica la potenzialità, per così dire, aggiuntiva di risanamento finanziario che gli strumenti del piano di riequilibrio offrono all'ente in condizioni di squilibrio strutturale, giustificano una nuova valutazione della situazione pur già apprezzata in sede di "dissesto guidato", in quanto possono considerarsi sopravvenuti,

determinanti elementi di novità che fondano l'esercizio "ex novo" del potere di iniziativa del risanamento in capo al responsabile dell'ente. Se però, con la mancata presentazione del piano, vengono a mancare questi ulteriori elementi di valutazione rivive il procedimento valutativo iniziato dalla SRC e approdato all'individuazione delle misure correttive che devono essere imposte all'ente. D'altra parte la mancata presentazione del piano di riequilibrio, come ogni comportamento omissivo, costituisce un mero fatto non altrimenti apprezzabile dalla sezione regionale di controllo, quindi un comportamento che in sé non elide la necessità che sia definitivamente accertata la capacità, o meno, dell'ente di riequilibrarsi secondo i criteri e le valutazioni concluse dalla sezione regionale di controllo.

E' evidente che una tale necessità non sussiste laddove si versi in una delle altre tre ipotesi (diniego di approvazione del piano, mancato rispetto degli obiettivi, mancato riequilibrio) perché in quei casi si ha per presupposta una avvenuta valutazione della Sezione regionale di controllo in sede di esame del piano che, pronunciandosi sul piano, (approvandolo o negando l'approvazione) ha concluso l'accertamento relativo all'idoneità delle misure di riequilibrio a conseguire, o meno, l'obiettivo di riequilibrio, compiendo una valutazione che, in base al principio di contenenza, secondo cui il più contiene il meno, include ovviamente anche quella che ha dato luogo alle misure correttive che devono essere inserite nel piano. In questo caso, la ripresa del procedimento sospeso integrerebbe un atto sostanzialmente emulativo che incorrerebbe nel divieto del *ne bis in idem*.

6. Le considerazioni fin qui svolte conducono a ritenere che nei casi in cui il procedimento di *dissesto guidato* sia stato sospeso per effetto del ricorso, da parte dell'ente, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, laddove l'ente non deliberi il piano di riequilibrio pluriennale finanziario, nel termine perentorio stabilito dalla legge, il suddetto procedimento sospeso riprende il suo *iter* completando i successivi passaggi procedurali come disciplinati dalla legge che li regola: art. 6, comma 2, del d.lgs 149/2011.

P.Q.M.

1. La questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana così prospettata “*se la mancata presentazione del piano pluriennale di riequilibrio – la cui attivazione ha sospeso la procedura di cui all’art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011 – entro il termine di cui all’art. 243bis, comma 5, del TUEL, comporti la ripetizione dei passaggi procedurali non ancora definiti della procedura di cui all’art. 6, comma 2, sopracitato, ovvero l’applicazione letterale dell’art. 243 quater, comma 7 del TUEL*”, trova soluzione secondo il seguente criterio di orientamento:
2. Nel caso in cui il procedimento di *dissesto guidato* sia stato sospeso per effetto del ricorso, da parte dell’ente, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell’art. 243-bis, comma 3 del D.L. 174/2012, laddove nel termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1 dell’art. 243-bis l’ente non deliberi il piano di riequilibrio pluriennale finanziario, il procedimento sospeso riprende il suo *iter* completando i successivi passaggi procedurali come disciplinati dalla legge che li regola: art. 6, comma 2, del d.lgs 149/2011.
3. Ai criteri di orientamento stabiliti con la presente deliberazione si conformano tutte le Sezioni regionali di controllo.
4. La Sezione regionale di controllo per la regione Sicilia per lo specifico caso adotta le conseguenti decisioni in conformità alla presente delibera di orientamento ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Il Relatore
F.to Rinieri Ferone

Il Presidente
F.to Luigi Giampaolino

Depositata in segreteria il 5 aprile 2013

Il Dirigente
F.to Romeo Francesco Recchia