



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 22 /SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 15 settembre 2014

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Salvatore SFRECOLA, Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI,
Consiglieri	Teresa BICA, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Paolo VALLETTA, Alessandro PALLAORO, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA
Primi referendari	Francesco ALBO, Alessandra OLESSINA, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI
Referendari	Andrea LUBERTI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 9 della deliberazione 16 giugno 2000, n.14 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite 3 luglio 2003 n. 2 (G.U. 16 luglio 2003 n. 163), nonché dalla deliberazione del Consiglio di

Presidenza della Corte dei conti n. 229/CP/2008, del 19 giugno 2008 (pubbl. in G.U. 2 luglio 2008, n. 153);

Vista l'ordinanza n. 16 dell'11 agosto 2014 con la quale il Presidente della Corte dei Conti, valutata la particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, della questione sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione Campania, nella deliberazione n. 152 del 5 giugno 2014, ha deferito alla Sezione delle autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla predetta Sezione regionale di controllo;

Vista la nota prot. n. 1030 in data 3 settembre 2014 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Rinieri Ferone

PREMESSO

In punto di fatto, l'amministrazione comunale di Casamicciola Terme (NA), che con deliberazione consiliare del 4 dicembre 2012 aveva deciso di avvalersi della facoltà di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL, con successivo atto del 2 febbraio 2013, aveva approvato il piano. Successivamente aveva chiesto l'accesso al "fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", previsto dal d.l. 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. A tale richiesta non aveva fatto seguito la modifica da parte dell'Ente del piano di riequilibrio da adottarsi, ai sensi dell'art. 1, comma 15, del cit. d.l. 35/2013, entro 60 giorni dalla concessione dell'anticipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti che è stata effettivamente formalizzata con contratto sottoscritto in data 25 giugno 2013 (la data di scadenza era, pertanto, il 24 agosto 2013). Il Consiglio comunale è stato poi sciolto a seguito delle dimissioni rassegnate da più della metà dei consiglieri in carica, con effetto dal 1° ottobre 2013.

Con nota del 17 aprile 2014 la Commissione ex art. 155 TUEL, dando atto della mancata adozione da parte del Comune della modifica del piano di riequilibrio nel termine di 60 giorni previsto dalla legge - omissione che ha considerato equivalente alla mancata presentazione del piano - ha ritenuto tale

constatazione sufficiente all'arresto del procedimento istruttorio di sua competenza dandone, quindi, comunicazione alla Sezione regionale di controllo. Il Presidente della Sezione, con ordinanza dell'8 maggio 2014 n. 35 ha disposto il deferimento alla medesima Sezione regionale per deliberare sulla conclusione istruttoria appena ricordata e specificamente sulla effettiva riconducibilità del mancato rispetto del termine in questione alla fattispecie della mancata presentazione del piano nei termini di legge ed eventualmente concludere il procedimento con espressa pronuncia, dando avvio ai provvedimenti ex art. 243-quater, comma 7.

Nelle more dei surriferiti tempi procedimentali, il Commissario straordinario del Comune di Casamicciola Terme, in data 22 maggio 2014, ha adottato deliberazione di modifica e riapprovazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 1, comma 15 del d.l. 35/2013, ampiamente tardiva, quindi, in quanto intervenuta nove mesi dopo la scadenza del termine di legge.

In punto di diritto la Sezione remittente rileva la non chiara formulazione del testo normativo in esame da cui non evincendosi, "... inequivocabilmente, che il mancato rispetto del termine di cui all'art. 1, comma 15, del cit. d.l. 35/2013 (...) comporta le medesime conseguenze della mancata presentazione del piano di cui all'art. 243 quater, comma 7, TUEL...", formula i quesiti di seguito ricapitolati.

In particolare la Sezione campana pone una questione principale e, poi, scrutinando le possibili soluzioni alternative, prospetta altre questioni correlate.

La prima affronta il problema se il termine di cui all'art. 1, comma 15, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 secondo cui "Gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A, ai sensi del comma 13", debba essere considerato, o meno, perentorio alla stessa stregua di quello di cui all'art. 243-bis, comma 5, del TUEL (termine perentorio di 90 giorni dalla esecutività della delibera di ricorso alla procedura, entro il quale deliberare il piano di riequilibrio). A tale assimilazione condurrebbe il fatto che il nuovo termine non sarebbe altro che la previsione eccezionale di un differimento del termine

perentorio di cui al cit. art. 243 bis, comma 5, ragione per cui non può che essergli riconosciuta la medesima natura, con la conseguenza che, in caso di mancato rispetto del medesimo, troverà applicazione l'art. 243 quater, comma 7, del TUEL e cioè l'avvio della procedura per la dichiarazione di dissesto finanziario ex art. 244 TUEL.

Le questioni correlate originano, invece, dall'eventualità di ritenere non perentorio il nuovo termine, per cui si pone la necessità di chiarire:

a) se la Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, in assenza della modifica del piano entro il predetto termine, debba, comunque, avviare l'istruttoria sul piano originariamente presentato, valutando la modifica ("obbligatoria") come condizione di ammissibilità alla procedura ovvero di efficacia del piano di riequilibrio, con la conseguenza che, in assenza di tale presupposto, dovrebbe dichiarare l'inammissibilità del piano, così che anche in questi casi, troverebbe applicazione l'art. 243-quater, comma 7, del TUEL;

b) se il consiglio comunale o, eventualmente, il Commissario straordinario in caso di scioglimento degli organi ordinari, possa adottare la modifica del piano di cui all'art. 1, comma 15, del cit. d.l. 35/2013, anche oltre il termine previsto, ovvero se lo stesso termine vada interpretato come "termine di decadenza" e, quindi, oltre detto termine (sessanta giorni dopo la concessione dell'anticipazione di liquidità) sia interdetta la possibilità di modificare il piano originariamente presentato. Nel caso in cui si ritenesse preclusa all'ente la modifica del piano e, conseguentemente, irricevibile la modifica tardiva, si porrebbe comunque la sub questione di cui al punto a), e cioè se la Commissione debba, o meno, avviare l'istruttoria sul piano originariamente presentato, con le conseguenze di cui al medesimo punto a) da intendersi qui integralmente richiamate.

c) se la Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, in presenza di una modifica intervenuta dopo la scadenza dei predetti termini, debba avviare l'istruttoria sul piano "modificato" tardivamente e quale sia l'effetto nell'ordinamento giuridico della modifica tardiva, ove non si ritenga che il termine di cui al cit. art. 1, comma 15, del d.l. 35/2013 sia perentorio ovvero di decadenza.

Nella disamina delle possibili soluzioni la Sezione campana accede, in prima istanza, ad un'interpretazione che asseconda la natura perentoria del termine ex art. 1, comma 15, ritenendo che il nuovo termine per modificare il piano costituisca una sorta di eccezionale riapertura del termine legislativamente qualificato perentorio ex art. 243-

bis, comma 5, e che, quindi, per una sorta di forza attrattiva ripeterebbe la stessa natura giuridica di quello. Dunque, scaduti i 60 giorni per modificare il piano senza l'intervenuta prevista modifica, lo stesso, attesa l'ipotizzata perentorietà del termine, potrebbe intendersi come non presentato e la commissione non dovrebbe procedere all'esame del merito, com'è avvenuto nel caso del comune di Casamicciola, ma interessare la Sezione regionale di controllo per la definitiva pronuncia sulla mancata presentazione del piano.

Tuttavia la Sezione regionale constata la non inequivocabilità del contenuto dispositivo della norma e valuta, in alternativa, la natura non perentoria del termine, che imporrebbe alla commissione ministeriale di riprendere l'istruttoria allo spirare del termine concesso all'ente per modificare il piano, ma con la prospettiva di una conclusione scontata della stessa istruttoria, in quanto il piano originario mancherebbe di un elemento essenziale che lo renderebbe inammissibile od inefficace. Accedendo a tale ipotesi interpretativa annota la Sezione, non può non constatarsi che l'apposizione del termine non avrebbe senso vanificandosi la ragione della funzione sollecitatoria, come in effetti si verifica nel caso che ha originato la questione, dove la modifica del piano è intervenuta ben nove mesi dopo la scadenza del termine di legge.

La Sezione remittente vaglia, poi, l'idea che il termine sia di "decadenza" nel senso di limitare l'esercizio della facoltà di modifica del piano entro un tempo certo, che è quello stabilito dalla legge (60 giorni dalla concessione dell'anticipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti) trascorso il quale la modifica non potrebbe più essere operata. In tal caso pur approdandosi ad una diversa qualificazione della natura del termine, non cambierebbe il problema concernente gli adempimenti successivi a cui sarebbe tenuta la commissione ministeriale che dovrebbe esaminare il piano, ma con la stessa prospettiva di una decisione pregiudicata dalla mancanza di elementi presuntivamente essenziali all'ammissibilità e all'efficacia del piano di riequilibrio, come si è già più sopra accennato.

Si ipotizza, infine, che la modifica integri una *condicio iuris* sospensiva dell'efficacia della procedura di riequilibrio al cui mancato verificarsi conseguirebbe un'inammissibilità del piano.

La Sezione conclude il suo *excursus* esegetico avvalorato dall'analisi del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento, accreditando, come soluzione più appropriata, quella di dover ritenere il termine in questione perentorio. Approdo

interpretativo cui la Sezione campana giunge anche per ragioni di conformità agli indirizzi di orientamento della Sezione delle autonomie. In particolare si fa riferimento ai casi in cui, nell'esaminare questioni di massima incentrate su aspetti relativi alla natura dei termini, è stato sottolineato che la sequenza procedimentale scandita dai segmenti istruttori che compongono l'iter dell'esame e della decisione sul piano di riequilibrio, trova le ragioni della sua rigidità strutturale, sia negli interessi dei terzi coinvolti dalla modifica dei normali canoni civilistici che regolano i rapporti di credito-debito, sia nella necessità che una procedura di riequilibrio finalizzata ad evitare il dissesto, non sia diluita in una abnorme dilatazione delle sue fasi.

CONSIDERATO

La problematica esposta non risulta sia già stata oggetto di esame e decisione in sede di deliberazioni sui piani di riequilibrio per cui non sussistono contrasti interpretativi; peraltro, come ben evidenzia la Sezione campana, sono in corso di istruttoria alla commissione ministeriale ex art. 155 TUEL, numerosi piani di riequilibrio finanziario presentati da Comuni che hanno anche ottenuto anticipazioni di liquidità ai sensi delle surrichiamate norme. Considerato che, oggettivamente, la disposizione in argomento è espressa in una formulazione lacunosa, è ipotizzabile che le incertezze interpretative qui riassunte possano riproporsi in fattispecie simili, per cui l'individuazione di una soluzione alla questione posta è utile a prevenire contrasti interpretativi. Tale ipotesi è quella contemplata dalla recente novella normativa introdotta dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che ha modificato l'art. 6, comma 4 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, introducendo anche la finalità di prevenire, oltre che risolvere, i contrasti interpretativi nella funzione attribuita alla Sezione delle autonomie di emanare delibere di orientamento per le attività di controllo e/o consultiva.

Venendo all'esame degli aspetti di merito va evidenziato che dalla ricostruzione della vicenda amministrativa si evince che l'elemento di innesto della questione interpretativa è stata la determinazione assunta dalla commissione ministeriale di considerare il termine assegnato per la modifica del piano a seguito della concessione dell'anticipazione di liquidità, alla stessa stregua del termine perentorio stabilito dalla

legge per la presentazione del piano; da cui la conseguente interruzione dell'istruttoria e l'interessamento della Sezione regionale per le determinazioni successive al, ritenuto, mancato rispetto del termine, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7 del TUEL.

La Sezione campana, oggettivamente vincolata sul piano cognitivo, funzionale alla propria decisione, dal comportamento procedimentale assunto dalla commissione ministeriale, – inappropriato per quanto si andrà a valutare – ha ritenuto che il *punctum individuationis* della questione esegetica fosse da ricondurre alla qualificazione del termine ex art. 1, comma 15 del D.L. 35/2013, da cui la corretta e puntuale ricostruzione degli orientamenti formatisi sull'argomento e la coerente conclusione nella formulazione della soluzione più appropriata. D'altra parte la previsione in una specifica procedura di un adempimento obbligatorio sprovvisto di misura in ipotesi di omissione necessita, comunque, di un inquadramento che lo giustifichi nel contesto strutturale.

La tematica appare, però, suscettibile di essere esaminata, principalmente, sotto un altro profilo essenzialmente di natura sostanziale. Tale è quello che si prefigura se si va a valutare quali sono gli effetti concreti che l'anticipazione di liquidità determina sull'efficacia del piano di riequilibrio e ciò per poter decidere quali possano essere le conseguenze, sul piano del procedimento istruttorio in corso davanti alla commissione ministeriale, della mancata o tardiva modifica e, quindi, quali riflessi si producano sull'istanza di esame del piano che innesta il procedimento in seno alla commissione ex art. 155 TUEL.

La prima riflessione cade sulla finalità dell'anticipazione di liquidità, per coglierne la sua significanza nel contesto delle complessive esigenze di riequilibrio finanziario dell'ente e, quindi, individuarne la collocazione nel contesto istruttorio e nella struttura procedimentale.

In proposito va subito evidenziato che ciò che caratterizza l'anticipazione è l'immissione di liquidità nel sistema gestionale per ricostituire le risorse di cassa necessarie agli enti territoriali per onorare i propri debiti; l'anticipazione di liquidità consente di far fronte a spese già finanziate e non può costituire il finanziamento di una nuova spesa. L'art. 3, comma 17, legge n. 350/2003, come sostituito dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 75, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126; dispone, infatti, che, agli effetti dell'art. 119, comma 6, Cost. non costituiscono indebitamento “le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare entro il limite massimo stabilito dalla normativa

statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”.

La peculiarità consiste nella previsione della restituzione rateale sino ad un massimo di 30 anni. Tale anticipazione consente di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi e si concretizza nella mera sostituzione dei soggetti creditori dell'Ente (il MEF in luogo degli originari creditori) e non può costituire il finanziamento di una nuova spesa (in termini: Del. n. 19/SEZAUT/2014/QMIG).

Quindi, la somma complessivamente anticipata può corrispondere esattamente ai debiti inseriti nel piano di riequilibrio oppure può essere inferiore tenuto conto che non tutti i debiti al 31.12.2012, (guardando al primo intervento normativo) hanno potuto trovare capienza nella dotazione del fondo ex art. 1, comma 10 del D.L. 35/2013 o, quanto meno, non tutti entro i tempi di erogazione della prima *tranche*. Tali debiti, giova ripetere, hanno copertura nel bilancio; copertura che, verosimilmente, è stata prevista nella predisposizione dello stesso piano di riequilibrio prima che venisse in considerazione l'anticipazione della liquidità.

In sostanza la maggiore liquidità di cui l'ente dispone attraverso l'anticipazione non impatta sui *fattori di squilibrio* individuati nel piano ai sensi dell'art.243-bis, comma 6, lett. b) del TUEL che sono quelli già concretizzatisi nella storia amministrativa dell'ente e che la legge impone di rilevare puntualmente nel piano, ma sulla durata del *graduale riequilibrio finanziario* previsto dal successivo comma 8 del medesimo articolo. Infatti, la maggiore dilazione, in trenta anni, della restituzione del debito, che sul decennio del piano di riequilibrio pesa per un terzo rispetto all'ipotesi di ripiano senza la liquidità anticipata, consente di recuperare maggiore fluidità della gestione finanziaria, liberata più rapidamente dal peso dei debiti preesistenti, in misura totale o parziale, mentre la maggiore spesa per interessi, per la parte che cade nei dieci anni del piano, determinata da un allungamento del periodo di estinzione dei debiti è compensata dalle economie derivanti dalle minori risorse di bilancio da impiegare per ripianare il disavanzo.

Peraltro, l'importo dell'anticipazione concessa non genera effetti espansivi della capacità di spesa e non ha effetti sul risultato di amministrazione, rispetto al quale è neutralizzato per effetto dell'iscrizione nei fondi vincolati dell'esercizio di accertamento dell'entrata per una somma pari all'importo dell'anticipazione assegnata destinato alla

restituzione dell'anticipazione ottenuta (deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG per la materia analoga delle anticipazioni da fondo di rotazione ex art. 243-ter TUEL).

Tutte ragioni quelle fin qui ricordate che vogliono porre in luce come la mancata modifica del piano, in seguito all'anticipazione di liquidità, non integra un *vulnus* sul piano della finalità di riequilibrio tale da giustificare, di per sé, l'inammissibilità del piano ove non sia modificato incorporando gli effetti dell'anticipazione. L'inammissibilità, infatti, si configura quando manca un elemento che condiziona l'espletamento della valutazione istruttoria; nella materia in esame, dunque, si configurerebbe laddove la carenza ipotizzata impedisse la valutazione di merito circa la congruità del piano di risanamento. Per le ragioni appena esposte non ricorre tale situazione anche perché la congruenza delle misure pianificate per riequilibrare il bilancio dell'ente non può che essere rafforzata da una più fluida situazione di cassa che si realizza nei fatti anche nel caso in cui il piano non sia modificato.

Il maggior peso sulla gestione ordinaria è rappresentato dagli oneri per la restituzione dell'anticipazione ottenuta e dall'adeguamento del fondo di svalutazione crediti di cui all'art. 6, comma 17, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (relativi ai cinque esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione che deve essere pari almeno al 30 per cento dei residui attivi di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata aventi anzianità superiore a 5 anni, invece del 25 per cento stabilito in via generale dalla ricordata disposizione). Circostanze, queste, che potranno essere valutate in sede istruttoria.

Tornando al piano di rilevanza strettamente procedimentale per individuare la valenza della modifica nel contesto istruttorio e nella struttura procedimentale, va detto che tale adempimento finalizzato a tener conto delle anticipazioni di liquidità incide sul contenuto minimo del piano quale definito dall'art. 243-bis, comma 6. Detta disposizione prevede che *il piano di riequilibrio finanziario(...) deve, comunque, contenere (...)* tra l'altro, la puntuale ricognizione dei fattori di squilibrio, dell'eventuale disavanzo di amministrazione, dei debiti fuori bilancio e l'indicazione per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio della percentuale di ripiano del disavanzo da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci per il finanziamento dei debiti fuori bilancio. L'utilizzazione della maggiore liquidità costituita dalle anticipazioni va ad incidere su questi aspetti del piano che sono tra quelli sui quali la commissione ministeriale, prima, e la Sezione regionale di controllo, poi, ciascuno per

la sua competenza, conducono le proprie valutazioni: istruttorie, la commissione, cognitive e decisionali, la Sezione. Conferma di quanto appena considerato si trae anche da quanto dispone l'art. 43, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 in materia di utilizzo del fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL, che considera dette risorse come una delle misure di cui all'art. 243-bis, comma 6 lett. c) del predetto testo unico, utilizzabili ai fini del ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

La regolamentazione sul contenuto minimo del piano di riequilibrio pluriennale, di cui all'art. 243-bis, comma 6 TUEL contiene prescrizioni la cui eventuale carenza non determina effetti sull'iter procedimentale, meno che mai quelli riconducibili all'art. 243-quater, comma 7, che rappresentano fattispecie legali tipiche (così definite in n. 13/SEZAUT/2013/QMIG) - che, ovviamente, perderebbero tale connotazione se se ne estendesse la portata, - ma solo sulle valutazioni istruttorie e decisionali come poco sopra ricordato. In altri termini l'art. 1, comma 15, del D.L. 35/2013, nel prevedere l'obbligo per l'ente che abbia ottenuto l'anticipazione, di modificare il piano, opera una implicita integrazione delle disposizioni contenute nell'art. 243-bis, comma 6, nel senso di ritenere rilevanti, ai fini del giudizio di congruenza questi elementi nuovi sopravvenuti. Ma tale rilevanza non arriva fino al punto di considerare la carenza di tali elementi condizione assoluta di inammissibilità del piano, così come non lo sono le altre previsioni della stessa norma. Vale anche considerare che se si ritenesse equivalente la mancata modifica del piano alla mancata presentazione, visto che in quest'ultimo caso scatta la procedura di dissesto, si avrebbe la situazione paradossale che un ente nel momento in cui dispone di maggiore liquidità, - superando, quindi, una delle due condizioni che ai sensi dell'art. 244 TUEL integrano il presupposto giuridico del dissesto e cioè la illiquidità dell'ente - per un inadempimento di carattere prevalentemente formale, sarebbe costretto a dichiarare il dissesto.

In sostanza la locuzione contenuta nell'art. 1, comma 15, del D.L. 35/2013 secondo la quale gli enti (...) *sono tenuti alla corrispondente modifica del piano* trova la sua *ratio* in un'esigenza istruttoria che è quella di implementare il programma di risanamento a miglior sostegno della congruenza delle previsioni, il tutto anche nell'interesse dell'ente che presenta il piano, tenuto conto che l'impiego della liquidità, come già detto, non può che alleggerire l'impatto finanziario del piano sulla gestione amministrativa.

Il riflesso sul piano formale-procedimentale è che il termine di sessanta giorni stabilito dalla legge ha natura di termine sollecitatorio che delimita gli effetti di una **condizione legale di sospensione** dell'iter istruttorio, alla cui scadenza riprende il cammino procedimentale allo stato degli atti e, cioè, anche tenendo conto della mancata modifica del piano. L'obbligo codificato dalla norma: “(...) *da adottarsi obbligatoriamente entro il termine di 60 giorni dalla concessione dell'anticipazione (...)*” si riferisce al tempo massimo concesso per l'adempimento e, conseguentemente, tempo massimo di sospensione del procedimento istruttorio, ma non al compito di modificare il piano. Naturalmente in considerazione del fatto che la procedura di riequilibrio finanziaria è cadenzata da termini, alcuni perentori, imposti all'ente locale a presidio di interessi pubblici di rilievo primario (n. 11 SEZAUT/2013/INPR), è necessario assicurare il rigoroso rispetto dei suddetti termini, esigenza che viene presidiata da una “reazione” procedimentale. Nell'individuare tale reazione è senz'altro condivisibile l'ipotesi formulata dalla Sezione remittente che vede nell'inutile decorso del termine assegnato per modificare il piano l'effetto della decadenza dalla possibilità di provvedervi tardivamente. Di conseguenza la commissione ministeriale non deve considerare l'eventuale inadempimento della modifica del piano alla stregua di una mancata presentazione dello stesso, ma solo un elemento di valutazione istruttoria nel complessivo contesto del progetto di risanamento, in sede di relazione finale ex art.243-quater del TUEL ed in tal modo prospettata alla Sezione regionale di controllo.

Con il descritto *modus operandi* la sequenza dei segmenti procedimentali ed il rispetto dei termini cadenzati dalla disciplina normativa, non subiscono alterazioni o dilatazioni improprie oltre quelle stabilite dalla novella normativa.

Le argomentazioni fin qui svolte portano a ritenere che l'inutile decorso del termine di cui all'art. 1, comma 15, del decreto legge 35/2013 non equivale all'ipotesi di mancata presentazione del piano contemplata dall'art. 243-quater, comma 7, del TUEL. La norma nel prescrivere la modifica del piano per gli enti che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13 dello stesso articolo, introduce una condizione legale di sospensione del decorso del termine assegnato dall'art. 243-quater, comma 1, alla commissione ministeriale, per il tempo di 60 giorni decorrenti dalla concessione dell'anticipazione; il procedimento sospeso riprende il suo corso una volta spirato detto termine con il completamento, da parte della Commissione di cui all'art. 155 TUEL, della necessaria istruttoria condotta sull'originario piano di riequilibrio. La

mancata modifica del piano, una volta decorso il predetto termine non integra una condizione di inammissibilità, ma determina la decadenza dalla possibilità di provvedervi, per cui non è ammessa una modifica del piano oltre il termine di legge.

A completamento della disamina della complessiva vicenda relativa alla mancata modifica del piano di riequilibrio nei sensi fin qui trattati, non si può omettere un'ulteriore considerazione che prescinde dalle questioni poste dalla Sezione remittente. Infatti, l'aver individuato le conseguenze del mancato adempimento istruttorio previsto dall'art. 1, comma 15 del decreto legge 35/2013 sul piano formale-procedimentale, non fa venir meno l'opportunità di considerare i riflessi di tale evenienza sul piano sostanziale del programma di riequilibrio e delle valutazioni di congruenza dello stesso. Fermo restando che la Commissione ex art. 155 TUEL una volta decorso il termine per modificare il piano, prosegue la sua istruttoria sul piano originariamente presentato e redige la relazione finale sulla base delle valutazioni che trae dalle previsioni di quel programma di risanamento, rimane il fatto che le maggiori disponibilità liquide a prescindere dalle vicende del piano di riequilibrio, una volta ottenute devono essere spese e deve cominciare il piano di restituzione; in pratica l'anticipazione di liquidità produce effetti scontati sulla gestione del bilancio e, più in generale, sulla programmazione - si pensi alla diversa entità del fondo svalutazione crediti - a prescindere dal percorso di riequilibrio che sicuramente li incorpora ma non ne è direttamente condizionato. Di tali evidenze la Sezione regionale di controllo deve tenere conto in conformità all'orientamento espresso da questa Sezione nella delibera 22/SEZAUT/2013/QMIG, nella quale si afferma che *“la Sezione regionale di controllo se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini di riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri”*.

P.Q.M.

Alla questione interpretativo-applicativa riassunta in premessa, concernente

l'interpretazione della natura del termine di cui all'art. 1, comma 15, del D.L. 35/2013, è data soluzione nei seguenti termini: *l'inutile decorso del termine di cui all'art. 1, comma 15, del decreto legge 35/2013 non equivale all'ipotesi di mancata presentazione del piano contemplata dall'art. 243-quater, comma 7, del TUEL. Il predetto comma 15 nel prescrivere la modifica del piano per gli enti che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13 dello stesso articolo, introduce una condizione legale di sospensione, per la durata di sessanta giorni decorrenti dalla concessione dell'anticipazione, del decorso del termine assegnato alla commissione ministeriale dal comma 1 dell'art. 243-quater; il procedimento sospeso riprende il suo corso una volta spirato detto termine con il completamento, da parte della commissione di cui all'art. 155 TUEL, della necessaria istruttoria condotta sull'originario piano di riequilibrio. La mancata modifica del piano, una volta decorso il predetto termine non integra una condizione di inammissibilità, ma determina la decadenza dalla possibilità di provvedere al riguardo, per cui non è consentita una modifica del piano oltre il termine di legge.*

La Sezione regionale di controllo per la Campania renderà il parere richiesto tenendo conto delle indicazioni enunciate nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 15 settembre 2014.

Il Relatore
F.to Rinieri Ferone

Il Presidente
F.to Mario Falcucci

Depositata in segreteria il 3 ottobre 2014

Il Funzionario incaricato
F.to Daniela Cerimoniale