



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 1/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 17 dicembre 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Agostino CHIAPPINIELLO, Mario PISCHEDDA
Consiglieri	Silvio DI VIRGILIO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Stefania PETRUCCI, Licia CENTRO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI, Francesco BELSANTI, Beatrice MENICONI
Referendari	Giovanni GUIDA

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

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

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni;

Visto la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto legge. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 267/2015/QMIG, depositata in data 1° ottobre 2015, con la quale la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima concernente l'ambito di operatività della deroga al termine perentorio posto dall'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel, introdotta dall'art. 1, comma 573, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 5-*quater*, della legge n. 11/2015;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 24 del 24 novembre 2015 con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota n. 6680 del 10 dicembre 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori, Consigliere Rinieri Ferone e Primo Referendario Valeria Franchi

PREMESSO

La Sezione delle autonomie è chiamata a pronunciarsi in ordine alla questione relativa alla interpretazione dell'art. 1 comma 573 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) – come deferita dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con deliberazione n. 267/2015/QMIG – e, segnatamente, in ordine alla corretta perimetrazione dell'ambito di operatività dell'ipotesi derogatoria prevista da detta norma nella formulazione successiva alla novella recata dall'art. 4 comma 5 *quater* della legge 11/2015 (legge di conversione del d.l. 192/2014, c.d. decreto milleproroghe) in forza della quale ***“gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, non abbiano presentato il piano di riequilibrio entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, e che non abbiano dichiarato il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del medesimo testo unico, possono riproporre, entro il 30***

giugno 2015, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del citato testo unico, e successive modificazioni, qualora sia stato certificato nell'ultimo rendiconto approvato che l'ente non si trova nella condizione di deficitarietà strutturale, di cui all'art. 242 del medesimo testo unico,

di cui all'art. 1 comma 573 della legge di stabilità 2014, come novellato dal d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.

- in proposito ed in punto di diritto, il Ministero - constatato, alla data del 25 maggio 2015, l'infertuoso decorso del termine perentorio di 90 giorni di cui all'art. 243 bis Tuel e la mancata approvazione del piano di riequilibrio - considerava che il Comune di Mussomeli non potesse ritenersi ricompreso nell'ambito di applicabilità della disposizione in parola.
- tale norma, secondo la puntualizzazione del Ministero, pone un rigoroso sbarramento avendo riguardo unicamente agli enti per i quali alla data di entrata in vigore della legge 11/2015 (1 marzo 2015) non risulti decorso il termine di 90 giorni dall'esecutività della deliberazione di adesione alla procedura di riequilibrio.

Tanto premesso la Sezione remittente ha rimarcato come l'interpretazione posta dal Ministero dell'Interno a fondamento del provvedimento di improcedibilità – seppure caratterizzata da estremo rigore e geometrica linearità – possa dar luogo ad esiti applicativi tali da determinare disparità di trattamento tra situazioni analoghe atteso che *“la pratica applicazione del comma 573 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014 finisce per privilegiare gli enti che, alla data di entrata in vigore della legge stessa, si erano già lasciati scadere inutilmente i termini per l'approvazione del piano di riequilibrio, rispetto a quelli che, alla data di entrata in vigore della legge, erano ancora in termini”*.

Di qui la prospettazione di una diversa soluzione ermeneutica che, muovendo da una più ampia lettura del disposto di cui all'art. 1, comma 573, della legge di stabilità 2014 estenderebbe *“la rimessione in termini a tutti gli enti che abbiano inutilmente lasciato spirare il termine di legge per approvare il piano di riequilibrio senza ulteriori distinzioni in ragione del momento in cui si sia realizzata la comune circostanza di fatto dell'inadempimento”*.

A sostegno di siffatta, diversa, lettura della disposizione in parola - coerente con il quadro normativo di riferimento e con un evidente *favor* del legislatore che è, in più occasioni, intervenuto a modificare l'originaria disciplina degli strumenti di risanamento finanziario importando significative deroghe al termine perentorio di cui all'art. 243-bis Tuel – militano,

a parere della Sezione di controllo per la Regione Siciliana, criteri di interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle leggi.

RITENUTO IN DIRITTO

La novella recata dalla legge di conversione del decreto c.d. “milleproroghe” al comma 573 dell’articolo unico della Legge di stabilità 2014, si iscrive nel novero degli interventi con cui il legislatore ha previsto significativi temperamenti rispetto al rigore dell’originario quadro dispositivo.

Giova, invero, evidenziare come nella sequela procedimentale che disciplina il ricorso alla misura di risanamento di cui all’art. 243-*bis* del TUEL, la mancata adozione del piano di riequilibrio entro il termine perentorio stabilito dal comma 5 di detta disposizione - entro i 90 giorni dalla esecutività della delibera con la quale l’ente ha deciso di fare ricorso al riequilibrio - comporti, quale effetto legale tipico (delibera n.13/SEZAUT/2013/QMIG) l’attivazione della procedura preordinata alla dichiarazione di dissesto e l’eventuale procedimento di sostituzione degli organi da parte del Prefetto ai sensi dell’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 149/2011. Esito, questo dell’avvio al dissesto, sottratto alla disponibilità dell’ente sia nell’ipotesi appena descritta, sia nella altre tre ipotesi contemplate dall’art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL (diniego di approvazione del piano da parte della Sezione regionale di controllo della Corte; mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano; mancato raggiungimento del riequilibrio) che sono state definite fattispecie legali tipiche (Delibera n. 22/SEZAUT/2013/QMIG).

Su questo meccanismo sono intervenute ben quattro provvedimenti che ne hanno modificato gli effetti codificati nella originaria formulazione della norma, permettendo, in presenza di altri presupposti, che non mette conto esaminare ai fini del tema qui trattato, la riproposizione del piano anziché la dichiarazione di dissesto. Questi sono: l’art. 1, comma 573 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014); l’art. 3, comma 2 del decreto legge n.16/2014; l’art. 4, comma 5-*quater* del decreto legge n.192/2014 introdotto in sede di conversione (milleproroghe); l’art. 2, comma 5-*bis* del decreto legge n. 78/2015 (inserito in sede di conversione).

Tale facoltà di riproposizione del piano, oggetto sostanziale delle disposizioni in esame, è stata anch’essa assoggettata a termini perentori, talora per espressa previsione normativa (le prime due disposizioni) talora in ragione del riferimento a data fissa: 30 giugno 2015 (“milleproroghe”) ovvero al termine di approvazione del bilancio di previsione (d.l. n. 78/2015).

Le prime due norme, temporalmente limitate all'esercizio 2014 secondo la formulazione del testo: "per l'esercizio 2014", presupponevano l'intervenuto diniego dell'approvazione del piano da parte del Consiglio comunale, nel qual caso, la prima, disponeva un prolungamento del termine fissato dall'art. 243-*bis* comma 5 del TUEL (deliberazione del piano entro il termine di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio), al trentesimo giorno dalla scadenza di detto termine; la seconda, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge (6 marzo 2014).

Le due suddette norme contenevano un evidente errore nella disciplina, in quanto in entrambe si fa riferimento al "diniego di approvazione da parte del consiglio comunale del piano di riequilibrio finanziario come previsto dall'art. 243-*quater*, comma 7 del TUEL". Ipotesi, questa, invece del tutto estranea alla richiamata disposizione che, come ricordato poc'anzi, contempla quattro fattispecie al cui verificarsi scatta la procedura di dissesto, tra queste il diniego di approvazione riferito, però, a quello pronunciato dalla Sezione regionale di controllo e non dal Consiglio comunale (sul punto vedi la già richiamata delibera 6 SEZAUT).

In sostanza le due norme appena ricordate, nel contemplare situazioni asistematiche ed incoerenti con la disciplina della materia (v. citata delibera 6/SEZAUT pag. 5) e cioè la bocciatura del piano da parte del Consiglio - che , secondo la legge, decide il ricorso ad esso ed ha, poi, l'obbligo di deliberarlo entro un termine perentorio-, davano, in concreto, copertura ai casi di enti che alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2014 (1° gennaio 2014) si trovassero nella situazione di aver deliberato il ricorso al piano ma di non aver deliberato il piano nel termine perentorio più volte ricordato.

Per questi enti, ma solo entro centoventi giorni (termine che assorbe il primo di trenta giorni dalla scadenza del termine ex comma 5 dell'art. 243-*bis* TUEL) dalla data di entrata in vigore del ricordato decreto legge n.16/2014, era riconosciuta la facoltà di riproporre il piano di riequilibrio. L'applicazione letterale di tale norma, infatti, impone la riproposizione del piano entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data della sua entrata in vigore (6 marzo 2014) e cioè entro il 4 luglio 2014 e, dunque, limita in termini oggettivi e soggettivi la stessa facoltà.

La terza norma, adottata con il "milleproroghe", quella sulla cui interpretazione verte la questione di massima, interviene, innanzitutto, sostituendo in parte il testo del comma 573, dal quale espunge il riferimento all'anomala previsione del diniego di approvazione del consiglio comunale. In secondo luogo riconduce la facoltà di riproposizione del piano entro il 30 giugno 2015 alla sola ipotesi degli enti che alla data di entrata in vigore di quelle disposizioni e cioè

delle norme contenute nella legge di stabilità (1° gennaio 2014) non abbiano presentato il piano di riequilibrio.

Per completezza va ricordato che lo stesso termine del 30 giugno 2015 viene fissato, con altra norma del “milleproroghe” anche e, sembrerebbe, simmetricamente alle prime, per gli enti che avessero presentato nel 2013 il piano di riequilibrio in relazione al quale, nel 2014, era intervenuta una decisione di non approvazione da parte della Sezione regionale di controllo ovvero delle Sezioni riunite della Corte.

Interviene, da ultimo, la quarta disposizione e cioè l’art. 2, comma 5-*bis* del decreto legge n.78/ 2015 che riconosce la possibilità di riproposizione del piano di riequilibrio a tutti gli enti che entro il 31 dicembre 2014 abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio ma non abbiano presentato il piano nel termine di 90 giorni di cui al comma 5 dell’art. 243-bis del TUEL.

Una interpretazione sistematica del complesso delle disposizioni, fin qui illustrate, porterebbe ad individuare due fattispecie legittimanti la possibilità di riproposizione del piano di riequilibrio una volta scaduto il termine di cui all’art. 243-*bis* comma 5 del TUEL, qualora non sia intervenuta la dichiarazione di dissesto, ed in presenza delle altre condizioni sostanziali previste dalla legge. La prima fattispecie si riferisce a tutti gli enti che hanno deciso il ricorso alla procedura di riequilibrio nel 2013 ed alla data di entrata in vigore dell’art. 1, comma 573 della legge n.147/2013, così come successivamente modificato, non avevano deliberato il piano di riequilibrio entro il termine perentorio di cui al comma 5 dell’art. 243-*bis* TUEL; la seconda, riguarda tutti gli enti che, avendo deliberato il piano di riequilibrio entro il 31 dicembre 2014, alla data della conversione in legge del decreto legge n. 78/2015, non abbiano presentato il piano entro il ripetuto termine di 90 giorni. I primi potevano riproporre il piano entro il 30 giugno 2015; i secondi entro il termine di approvazione del bilancio di previsione. Disposizione, questa, in larga parte inapplicabile per quanto si dirà più avanti.

L’alternativa a queste soluzioni è quella di ritenere che l’art. 4, comma 5-*quater* del “milleproroghe”, abbia inteso codificare un’altra ipotesi in cui è legittimo riproporre il piano di riequilibrio e cioè per quegli enti che alla data di entrata in vigore della modifica, 1 marzo 2015, avevano lasciato scadere il termine di 90 giorni ex art. 243-*bis* comma 5 senza presentare il piano di riequilibrio.

In proposito si ritiene che si oppongano due considerazioni. La prima di tipo ordinamentale in base alla quale si deve osservare che la misura legislativa di carattere sistematico della

proroga dei termini – applicata, come di consueto, ogni anno ad una molteplicità di situazioni giuridiche in attesa di definizione – per sua *ratio* consiste, in maniera assolutamente prevalente, nel differimento del limite temporale entro il quale si compia la definizione di una specifica situazione di diritto, sia che ciò dipenda dall’esercizio di una facoltà, sia che consegua all’inadempimento di un obbligo o di una prescrizione. Il tutto avviene, però, senza incidere sulla situazione sostanziale che rimane definita nei suoi termini oggettivi così come a suo tempo sorta. L’introduzione di una nuova fattispecie non è conforme a tale *ratio*. La seconda attiene alla pratica applicazione della norma che così interpretata confligge con altre disposizioni ed è in parte inapplicabile.

Infatti, affinché si verifichi la situazione sulla quale si fonda l’interpretazione della commissione ministeriale della norma del “milleproroghe” e cioè che alla riproposizione del piano di riequilibrio entro il 30 giugno 2015 siano da ritenersi legittimati gli enti che al 1 marzo 2015 (data di entrata in vigore della legge e della disposizione di proroga di cui si discute, introdotta solo in sede di conversione) abbiano lasciato scadere il termine di 90 giorni per la deliberazione del piano di riequilibrio, significa che il *dies a quo* – e cioè la data in cui è diventata definitiva la delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio – deve essere necessariamente antecedente al 31.12.2014. Ma, come detto, queste situazioni rientrano nell’altra fattispecie e cioè quella del decreto legge n. 78/2015 intervenuto tre mesi dopo. Ragion per cui se si condividesse l’ipotesi ricostruttiva del Ministero, e cioè se si ammettesse che il *milleproroghe* abbia introdotto un’altra fattispecie, si dovrebbe arrivare alla conclusione che tale norma poteva avere pratica applicazione solo fino all’entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n.78/2015 ossia fino al 14 agosto 2015, data a partire dalla quale poteva sovrapporsi, per le situazioni non definite, l’applicazione dell’art. 2, comma 5-*bis* della legge n. 125/2015 di conversione del d.l. n. 78/2015.

La problematica applicabilità della norma in parola si desume, anche, considerando l’ipotesi formulata dalla Sezione remittente e cioè quella secondo la quale si deve prescindere dal momento in cui si realizza il presupposto della scadenza del termine perentorio. Infatti, se si riflette sulla circostanza che il 30 giugno 2015 rappresenta la naturale scadenza (90° giorno entro il quale presentare la delibera del piano), per gli enti la cui delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio è divenuta definitiva il 30 marzo 2015. Poiché la modifica del comma 573, come già detto, opererebbe dal 1° marzo 2015, gli enti intercettati da questa disposizione sarebbero un numero pressoché irrilevante.

Parimenti il già richiamato art. 2, comma 5-*bis* della legge 125/2015 di conversione del d.l. n. 78/2015 costituisce una disposizione del tutto singolare – e, quindi, priva di qualsivoglia

portata interpretativa – in quanto, inserita in sede di conversione e quindi con decorrenza 15 agosto 2015, ha previsto la possibilità di riproposizione del piano entro i termini di approvazione del bilancio di previsione 2015 (già scaduti per la generalità degli enti locali con l'unica eccezione dei Comuni della Sicilia e delle Province per i quali il termine è stato prorogato al 30 settembre 2015).

Conclusivamente la contraddittorietà del quadro legislativo è superabile con un'interpretazione sistematicamente coerente secondo la quale l'art. 4, comma 5-*quater* del decreto n. 192/2014, cd milleproroghe”, ha disposto solo una proroga ulteriore del termine per riproporre il piano rispetto a quelle già fissate dalla prima formulazione dell'art. 1, comma 573 e dalla modifica apportata dal decreto legge n.16/2014. Per tali ragioni la facoltà di riproporre il piano di riequilibrio al 30 giugno 2015, si riferisce agli enti che, alla data di entrata in vigore della legge 147/2013, avevano deliberato il ricorso alla procedura ma non avevano adottato il piano nel termine perentorio di cui all'art. 243-*bis* comma 5 TUEL come prorogato dall'art. 3, comma 2 del decreto legge n. 16/2014, sempre che non abbiano dichiarato il dissesto e sussistano gli altri presupposti sostanziali previsti dalla legge.

Per completezza va anche chiarito che gli enti legittimati alla riproposizione del piano di riequilibrio secondo le disposizioni di cui al d.l. n. 78/2015, sono da individuarsi esclusivamente nelle province o negli enti della Regione siciliana che alla data del 31 dicembre 2014 avevano presentato la delibera di ricorso al piano di risanamento e alla data di entrata in vigore della legge n. 125/2015 di conversione del d.l. n.78/2015, avevano lasciato scadere il termine di 90 giorni per la presentazione del piano.

Gli enti che hanno deliberato il ricorso al piano di riequilibrio nel 2015 sono esclusi dall'ambito di applicazione delle richiamate disposizioni.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione interpretativa posta dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana, con la deliberazione n. 267/2015/QMIG pronuncia il seguente principio di diritto:

*“L'art. 4, comma 5-*quater* del decreto n. 192/2014, cd milleproroghe”, ha disposto solo una proroga ulteriore del termine per riproporre il piano rispetto a quelle già fissate dalla prima formulazione dell'art. 1, comma 573 della legge n. 147/2013 e dalla modifica apportata dal decreto legge n.16/2014. Per tali ragioni la facoltà di riproporre il piano di riequilibrio al 30 giugno 2015, si riferisce agli enti che alla data di entrata in vigore della legge n. 147/2013 (1*

gennaio 2014) avevano deliberato il ricorso alla procedura ma non avevano adottato il piano nel termine perentorio di cui all'art. 243-bis comma 5 TUEL, come prorogato dall'art. 3, comma 2 del decreto legge n. 16/2014, sempre che non abbiano dichiarato il dissesto e sussistano gli altri presupposti sostanziali previsti dalla legge.

Gli enti che hanno deliberato il ricorso al piano di riequilibrio nel 2015 sono esclusi dall'ambito di applicazione delle richiamate disposizioni”.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 17 dicembre 2015.

I Relatori

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Mario FALCUCCI

F.to Valeria FRANCHI

Depositata in Segreteria il 4 gennaio 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO