

Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, 8/1/2013 n. 1

Sui rapporti tra le procedure di accertamento del dissesto finanziario degli enti locali (ex art 6 c. 2 D.lgs 149/2011) e di risanamento pluriennale, in applicazione dell'art. 243 TUEL nel testo introdotto dal dl n. 174/2012, conv. nella l. 213/2012.

Materia: enti locali / controlli

Corte dei Conti
Sezione delle autonomie

N. 1/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 3 gennaio 2013

Presieduta dal Presidente della Corte - Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Vittorio LOMAZZI, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Maurizio TOCCA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA
Supplenti: Consiglieri Rosario SCALIA, Diana CALACIURA, Silvio DI VIRGILIO, Fabio Gaetano GALEFFI Primi Referendari Giuseppe Maria MEZZAPESA, Francesco ALBO

Referendari Antonio DI STAZIO, Francesco SUCAMELI

Consiglieri: Teresa BICA, Francesco PETRONIO, 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 la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato dalle stesse con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

Viste le deliberazioni n. 309 e n. 310 del 21 dicembre 2012, adottate rispettivamente a seguito delle adunanze pubbliche del 13 e del 14 dicembre 2012, dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria;

Vista l'ordinanza n. 11/2012 del 28/12/2012, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito alla Sezione delle autonomie l'esame delle questioni di massima sollevate dalla Sezione di controllo per la Calabria con le richiamate deliberazioni n. 309 e 310;

Vista la nota prot. n. 10335/AUT/A91/P del 28/12/2012, con la quale il Presidente della Corte ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori, Presidente di Sezione Roberto Tabbita e Consigliere Rinieri Ferone

PREMESSO

1. Con deliberazioni n. 309 e n. 310 del 21 dicembre 2012, adottate rispettivamente a seguito delle adunanze pubbliche del 13 e del 14 dicembre 2012, la Sezione regionale di controllo per la Calabria, nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, in materia di accertamento dei presupposti per la dichiarazione del dissesto finanziario degli enti locali, ha

proposto al Presidente della Corte dei conti il deferimento alle Sezioni riunite, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del già citato d.l. n. 174/2012, convertito con modifiche nella legge n. 213/2012, di due identiche questioni di massima concernenti il raccordo tra la procedura di accertamento dei presupposti del dissesto di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 e la procedura introdotta dal d.l. n. 174/2012, con le modifiche apportate dalla legge di conversione, per l'adozione del piano pluriennale di riequilibrio ed ha sospeso, contestualmente, i procedimenti attivati ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011.

La questione di massima è prospettata nei termini seguenti: "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 è riconducibile al raccordo tra la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, contenuta nei commi 1 e 3 dell'art. 243-bis del TUEL, introdotto dall'art.3, comma 1, lettera r, del d.l.n. 174/2012, con quella concernente l'accertamento delle condizioni ipoteticamente idonee a provocare il dissesto, attivata ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, prima della conversione in legge del d.l. n. 174/2012.

L'art. 243-bis, comma 1, del TUEL, introdotto dal d.l. n. 174/2012 e modificato con la legge di conversione n. 213/2012, prevede che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale "non può essere iniziata qualora la sezione regionale della Corte dei Conti provveda, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ad assegnare un termine per l'adozione delle misure correttive".

Il comma 3 dispone che "il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive".

Per il comma 1, l'assegnazione del termine ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n.149/2011, preclude l'avvio della procedura di riequilibrio, mentre il comma 3 sospende la procedura ex d.lgs. n. 149/2011 nelle more del ricorso alla procedura di riequilibrio.

Si tratta di stabilire in via interpretativa se la procedura ex art 6, co. 2, d.lgs. 149/2011, (avviata prima dell'entrata in vigore del d.l. 174/2012 e giunta all'accertamento dell'inadempimento dell'ente all'adozione, nei termini previsti dalla Sezione regionale di controllo, delle misure correttive indicate dalla stessa Sezione), dopo l'entrata in vigore della legge di conversione n. 213/2012 debba essere necessariamente interrotta in caso di presentazione della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, ovvero possa proseguire.

Le questioni di massima sono state rimesse con l'ordinanza n. 11 del 2012 del Presidente della Corte dei conti richiamata in premesse alla Sezione delle autonomie ai sensi dell'art. 6 comma 4 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

CONSIDERATO

1. Nelle fattispecie considerate è posta in evidenza una problematica interpretativa di aspetti procedurali riguardanti l'attuazione di norme che hanno innovato l'ordinamento contabile degli enti locali. Sull'applicazione di tale complesso normativo la Sezione delle autonomie ha approvato apposite linee-guida (con deliberazione n.16/SEZAUT/2012/INPR) ai sensi dell'art. 243-quater, introdotto dall'art.3, comma 1, lett. r, del citato decreto legge 174/2012.

La soluzione della questione in argomento integra un orientamento interpretativo che si inserisce nel solco delle istruzioni applicative oggetto della richiamata delibera. Attività di indirizzo e orientamento generale che è tipica espressione della funzione attribuita alla Sezione delle autonomie dall'art. 6,

comma 4, del d.l. n. 174/2012, non sussistendo nella specie elementi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, suscettibili di radicare la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi del medesimo comma 4 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009.

2. Le norme richiamate disciplinano due procedure, entrambe intestate alla Sezione regionale di controllo.

La prima è finalizzata all'accertamento della situazione di squilibrio finanziario strutturale dell'ente e dell'adozione delle misure di riequilibrio indicate dalla Sezione regionale, nei tempi dalla stessa appositamente fissati, con la conseguenza, in caso di inadempimento dell'ente, della trasmissione degli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per la deliberazione del dissesto dell'ente, previ ulteriori accertamenti della Sezione regionale sul perdurare dell'inadempimento e sull'esistenza della situazione di dissesto.

La seconda procedura è diretta all'approvazione o meno del piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato e presentato dall'ente.

Il potere d'iniziativa appartiene, per il primo procedimento, alla Sezione regionale di controllo, mentre la procedura di riequilibrio è avviata con delibera dell'ente.

3. A regime, il raccordo delle norme richiamate non presenta aspetti problematici in quanto il punto di discriminare tra l'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei Conti e l'esercizio dell'autonoma iniziativa di presentazione del piano di riequilibrio, risiede nell'avvenuta, o non ancora avvenuta, assegnazione del termine ex art. 6, comma 2 del d.lgs.149/2011.

La questione di massima sopra riassunta tende, invece, ad individuare un principio interpretativo utile a regolamentare le fattispecie già incardinate nella disciplina procedimentale ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2011, per le quali, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 174/2012, non sia ancora concluso l'intero iter del procedimento del cosiddetto "dissesto guidato" e l'ente interessato abbia presentato la deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel.

Il problema si pone perché la modifica apportata in sede di conversione all'art.243-bis, comma 1 del TUEL, ("qualora la Sezione...provveda a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione..."), si sovrappone alla disciplina recata dal d.l. 174, secondo cui il momento preclusivo era dato dall'avvenuta assegnazione del termine ex art. 6 comma 2 d.lgs. 149/2011. E' quindi necessario chiarire, in via interpretativa, il significato della novella introdotta in sede di conversione del decreto.

4. La questione essenzialmente concerne la verifica dell'esistenza, o meno, di limiti oggettivi agli effetti prefigurati dalla norma e cioè se la presentazione del piano di riequilibrio paralizzi l'intero procedimento (del c.d. dissesto guidato) ponendolo in una posizione di quiescenza, tenuto conto del possibile verificarsi di alcuni degli eventi previsti dal comma 7, dell'art. 243-quater.

In particolare occorre individuare gli effetti prodotti medio-tempore da considerare eventualmente intangibili in conformità al principio *tempus regit actum* che, sia in materia procedimentale sia in materia processuale, regola i criteri della disciplina applicabile in caso di sopravvenienza di norme.

Per i procedimenti avviati ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2011, si tratta di stabilire se, al momento dell'entrata in vigore della legge 213/2012, vi siano effetti che possano esser considerati intangibili.

In proposito, come già ricordato, il d.l. n. 174/2012, nella formulazione originaria, legava l'irreversibilità della procedura all'avvenuta assegnazione del termine per le misure correttive. Anche nella disciplina a regime l'assegnazione del termine (o la non ancora avvenuta assegnazione) costituisce lo snodo procedimentale cui si connette l'effetto preclusivo o sospensivo; fatto questo che, verosimilmente, trova il suo fondamento nella constatazione che detta assegnazione segna la conclusione del procedimento istruttorio svolto dalla Sezione regionale di controllo e della correlata determinazione dell'esito della valutazione prognostica del percorso di risanamento finanziario compendiato nelle misure correttive.

Sul versante dell'ente soggetto alla procedura di "dissesto guidato" il termine che ai sensi dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011 la Sezione regionale di controllo assegna per l'adozione di misure correttive, produce l'effetto costitutivo dell'obbligo a provvedere in capo all'ente medesimo e a qualificare il conseguente, eventuale, inadempimento per gli effetti giuridici che ne conseguono. Questa

fase procedimentale si caratterizza, quindi, per il primo approdo valutativo concluso dall'organo di controllo sulla situazione di precarietà finanziaria dell'ente e sui rimedi idonei a recuperare condizioni di equilibrio strutturale.

Nella procedura di dissesto guidato seguono, poi, le ulteriori verifiche della Sezione regionale che, come indicato dalla delibera n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012, possono concludersi con il definitivo ed irreversibile accertamento del persistere dell'inadempimento delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di dissesto. In pratica dall'assegnazione del termine fino all'adozione della delibera della Sezione regionale di controllo che accerta il persistente inadempimento, si collocano ulteriori segmenti procedimentali nei quali confluiscono altre valutazioni di merito da parte dell'organo di controllo ed alle quali si correlano gli altri effetti descritti nella disciplina legislativa. In questa prospettiva, va collocata la modifica introdotta, in sede di conversione, all'art. 243 bis comma 1, alla luce della quale si pone la necessità di individuare il limite all'ammissibilità del ricorso al piano di riequilibrio. Con la nuova procedura si introducono ulteriori elementi di valutazione che incidono sia sull'esito dell'analisi prognostica del percorso di risanamento finanziario compendiato nelle misure correttive, sia sulla reale consistenza dell'attività da svolgere per conseguirlo in conformità alle misure indicate.

Limite logico alla rilevanza dei nuovi elementi istruttori e alle conseguenti valutazioni di merito è la conclusione del procedimento di "dissesto guidato" e dell'intervenuta efficacia del provvedimento conclusivo, conformemente al principio generale della certezza del diritto.

5. La portata innovativa del d.l. n.174/2012 nell'ambito del sistema dei rimedi alle situazioni di squilibrio si rileva anche da quanto affermato dalla Sezione delle autonomie nella recente delibera n.16/SEZAUT/2012/INPR, con la quale sono state approvate le linee-guida concernenti i criteri istruttori. In particolare, "...la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, si inserisce in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte". "In tale sistema articolato e tendenzialmente completo, ... la procedura del cosiddetto "dissesto guidato" di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 ..., prima dell'ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali".

Nel riferito sistema la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale assume una sua peculiarità per il fatto che, pur presupponendo una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, ipoteticamente idonea a dar luogo al procedimento del c.d. "dissesto guidato", tende a valorizzare la responsabilità degli organi ordinari dell'ente nell'assunzione delle iniziative per il risanamento, ai quali attribuisce la piena disponibilità dell'iniziativa. Si tratta di una previsione coerente con uno dei principi fondamentali del federalismo fiscale e cioè il rafforzamento concreto della responsabilità di mandato degli amministratori, che trova espressione anche nella nuova disposizione contenuta nell'art. 4-bis del d.lgs. n. 149/2011, introdotta dall'art. 1-bis, comma 3, n.2, del d.l. n. 174/2012, che nel codificare la relazione di inizio mandato provinciale e comunale, contempla l'ipotesi del ricorso alle procedure di riequilibrio. Previsione, questa, inserita nel contesto normativo, - il richiamato d.lgs.n.149/2011- che contempla la procedura di "dissesto guidato", ciò che rende coerente in termini sistematici i principi, i criteri e le procedure di risanamento finanziario, creando un ambito oggettivo di regolamentazione che attraversa il TUEL e le altre disposizioni nella materia mettendole, appunto, a sistema.

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. Tali sono da considerarsi, prevalentemente, l'ampiezza del periodo di sviluppo del piano, fino a dieci anni, il ricorso all'anticipazione dal fondo di rotazione per il risanamento finanziario che crea immediata liquidità, potenzialmente in grado di risolvere una delle condizioni di maggiore precarietà e determinanti ai fini del dissesto e cioè l'impossibilità di far fronte, con le modalità previste dalla legge, ai crediti dei terzi. 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, giustifica 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.

D'altra parte, il sistema codificato con la disciplina del piano di riequilibrio, crea una condizione di raccordo tra Sezione regionale di controllo e misure di risanamento, sia nella fase costitutiva, in quanto il piano deve essere approvato dalla Sezione di controllo, sia nella fase di sviluppo e attuazione, in relazione alle misure previste dal comma 7, dell'art. 243-bis, che, soprattutto nelle ipotesi di cui ci si occupa e cioè di preesistente, avanzata fase di svolgimento del procedimento ex art. 6, comma 2 del d.lgs.n.149/2011, conserva la funzione di garanzia ordinamentale cui presiede l'esercizio delle funzioni della Corte dei Conti, laddove già compendiate nelle formali delibere di accertamento dell'inadempimento alle misure correttive.

Il limite naturale a tale prevalenza della procedura di riequilibrio rispetto a quella di dissesto guidato, è rappresentato dalla completa conclusione della procedura ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 e cioè dalla 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.

Dopo il suddetto provvedimento la Corte, assolto il suo compito di accertamento della situazione di dissesto, procede alla trasmissione della delibera per avviare la fase esecutiva affidata al Prefetto. In tale fase è esercitato il potere sostitutivo degli organi di governo dell'ente, sia ordinari, sia straordinari, competenti nella materia, che sottrae "ex lege" ai medesimi il potere di ogni iniziativa; fase, questa, estranea all'ambito di analisi ai fini della presente disamina.

Nelle fattispecie in esame le delibere di ricorso alla procedura di riequilibrio sono state adottate anteriormente all'adozione delle delibere 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 e del contestuale deferimento delle questioni di massima, per cui restano sospese le procedure di dissesto guidato in pendenza di quelle per il riequilibrio pluriennale.

6. E' anche da considerare che le rigorose condizioni poste dalla legge per l'effettivo risanamento non sembrano offrire spazio ad iniziative temerarie o, comunque, solamente strumentali, in ipotesi, finalizzate ad evitare gli effetti che conseguono alla deliberazione del dissesto. Poiché sul merito del piano di riequilibrio si pronuncia la stessa Sezione regionale di controllo titolare del procedimento di "dissesto guidato", la presunta strumentalità verrebbe in luce in quella sede dove prevarrebbero le ragioni di tutela del corretto uso degli strumenti di risanamento finanziario come disciplinati dalla legge, con l'esito della non approvazione del piano stesso.

Va, infine, considerato che nel caso, di ricorso all'anticipazione a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 4 della legge n. 213/2012, gli obblighi che la legge pone a carico dell'ente in caso di accesso a detto fondo, descritti nell'art. 243-bis, comma 9, che si aggiungono alle condizioni di ammissibilità di accesso allo stesso fondo di cui al comma 8 lett.g) dello stesso articolo, costituiscono una leva fondamentale per il riequilibrio della parte corrente del bilancio, che si estrinseca in una incisiva manovra di revisione e razionalizzazione della spesa che mal si concilierebbe con intenti emulativi o strumentali. Condizioni, quelle di cui al richiamato comma 9, che nello schema di decreto interministeriale previsto dall'art. 243-ter, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett.r) del d.l. n.174/2012, in via di perfezionamento, con il quale sono stabiliti i criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione dal fondo di rotazione, ricevono significativa valorizzazione in termini di correttivo dell'importo massimo erogabile.

PQM

1. La questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria così prospettata: "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" trova soluzione secondo il seguente criterio di orientamento:

2. 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 26 gennaio 2012.

3. 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 procedurali già definiti e la procedura riprende il suo corso.

4. Ai criteri di orientamento stabiliti con la presente deliberazione si conformano tutte le Sezioni regionali di controllo.

5. La Sezione regionale di controllo per la regione Calabria per gli specifici casi concernenti i Comuni di Reggio Calabria e di Locri, 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.

I Relatori Il Presidente

F.to Roberto Tabbita F.to Luigi Giampaolino

F.to Rinieri Ferone

Depositata in Segreteria l'8 gennaio 2012

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia

(da www.dirittodeiservizipubblici.it)