

Linee di indirizzo in merito a questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-bis 243-quinquies del TUEL come introdotti dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione delle autonomie

Nell'adunanza del 6 marzo 2013 presieduta dal Presidente della Corte - Presidente della Sezione delle autonomie: Luigi Giampaolino.

(omissis)

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;

Visto, in particolare, l'art. 243-quater 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;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 6 marzo 2013 con riserva di trattazione di ulteriori argomenti non iscritti espressamente all'ordine del giorno, tra i quali in sede di adunanza e' stato proposto l'esame di taluni aspetti interpretativi concernenti l'applicazione delle linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater del decreto legislativo n. 267/2000;

Udito il relatore consigliere Rinieri Ferone;

Premesso

Con deliberazione n. 16 del 13 dicembre 2012, questa Sezione ha approvato le linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater 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.

Le linee guida della Sezione delle autonomie offrono indicazioni sulla corretta applicazione della nuova procedura, al fine di superare possibili difficoltà nell'esegesi delle norme e per renderne l'interpretazione tendenzialmente uniforme.

Le istruzioni delle linee guida, deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, si rivolgono particolarmente alla fase istruttoria da parte della sottocommissione, indicando elementi da acquisire per una ponderata valutazione del piano.

Con la richiamata delibera si rappresentava come l'esigenza di dare immediato avvio alle attivita' finalizzate ai complessi adempimenti previsti dalla procedura per il riequilibrio pluriennale comportasse la tempestiva approvazione di un primo schema di linee guida, suscettibile di eventuali, successivi adattamenti.

In effetti, dalle istruttorie finora svolte sono emerse varie problematiche applicative, alcune delle quali non hanno dato luogo a particolari difficolta' e sono state risolte dagli organi istruttori, mentre per altre le difficolta' interpretative, riguardanti aspetti procedurali e sostanziali hanno reso necessario un approfondimento ed un conseguente orientamento sulla piu' corretta applicazione delle nuove norme.

In particolare, si e' reso necessario esaminare le seguenti questioni:

1) l'art. 243-bis, comma 8, lett. d) TUEL recita «Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente...e' soggetto al controllo sulle dotazioni organiche previste dall'art. 243, comma 1.»

L'art. 243-bis, comma 8, lett. g) TUEL, a sua volta, recita: «... nonche' accedere al fondo di rotazione per assicurare la stabilita' finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter, a condizione che... abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 259, comma 6, fermo restando che la stessa non puo' essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio».

In relazione a tali disposizioni e' stato ritenuto necessario chiarire se, nel caso di richiesta di accesso al fondo di rotazione, la rideterminazione della dotazione organica, di cui al comma 8, debba o meno essere sottoposta al controllo della commissione di cui all'art. 155 TUEL ed in quale fase della procedura di riequilibrio, ossia prima dell'inizio dell'istruttoria del piano di riequilibrio da parte della sottocommissione oppure in un diverso momento;

2) l'art. 243-quater, comma 7, TUEL recita: «La mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5 (60 giorni dalla data di esecutivita' della delibera di ricorso al piano) comporta l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al consiglio dell'ente, da parte del prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

In sede di applicazione della suddetta norma si e' posta la necessita' di verificare se, ferma restando l'indubbia natura perentoria del termine de quo, in presenza del resto anche della sanzione per il caso di inosservanza dello stesso, il suddetto termine ammetta un margine di tolleranza, in ipotesi dilatando la scadenza del termine fino all'effettiva acquisizione della delibera di approvazione del piano;

3) l'art. 4, comma 5, del decreto legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012 recita: «Per l'anno 2012 la dotazione del fondo di rotazione... e' incrementata della somma di 498 milioni di euro (che si aggiunge alla dotazione - ex comma 1 - di 30 milioni di euro). Tale importo (cioe' i 498 milioni) e' destinato esclusivamente al pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e

all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate e comunque non derivanti da riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del decreto legislativo n. 267/2000...».

L'art. 5 del decreto-legge n. 174/2012 recita «In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'art. 243-bis e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000 per gli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario, in presenza di eccezionali motivi di urgenza, può essere concessa con decreto del Consiglio dei Ministri... un'anticipazione a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 4 da riassorbire in sede di predisposizione e attuazione del piano di riequilibrio».

In relazione a detta norma, atteso che per l'anticipazione di cui all'art. 5 non è previsto il vincolo di destinazione richiesto dall'art. 4, comma 5, è emersa la necessità di verificare se la mancanza di tale indicazione espressa possa essere intesa nel senso che per la prima anticipazione non sussista l'obbligo di finalizzazione della spesa ex art. 4, comma 5.

Ritenuto

Che alle prospettate questioni in conformità ai principi di diritto che regolano i criteri ermeneutici, per gli aspetti sia letterali che sistematici, possano essere date le seguenti soluzioni:

1) se il controllo, da parte della commissione di cui all'art. 155 TUEL, della rideterminazione della dotazione organica, nel caso di richiesta di accesso al fondo di rotazione, debba o meno precedere l'inizio dell'istruttoria del piano di riequilibrio da parte della sottocommissione.

La rideterminazione della dotazione organica a cui deve provvedere l'ente, che intende accedere al fondo di rotazione, costituisce sotto il profilo formale-procedimentale una condizione per l'accesso al fondo (art. 243-bis, comma 8 lett. g). Il medesimo provvedimento, sotto il profilo sostanziale rappresenta, poi, una delle misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio (art. 243-bis, comma 6, lett. c), come ribadito anche dall'art. 1, comma 1 del decreto interministeriale, emanato ai sensi dell'art. 243-ter, che ha stabilito i criteri necessari per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione a valere sul fondo di rotazione.

Nella considerazione che tale misura concorre a determinare la riduzione percentuale delle spese correnti, nel caso di accesso al fondo, essa deve necessariamente confluire nel piano di riequilibrio. Inoltre la riduzione della spesa corrente rientra tra i parametri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile.

Cio' premesso, va ora considerato che la rideterminazione della dotazione organica costituisce un provvedimento a contenuto tipizzato (art. 259, comma 6 TUEL) adottato dall'ente locale, che acquista efficacia in seguito all'approvazione da parte della Commissione di cui all'art. 155 TUEL della proposta di rideterminazione. L'approvazione, che integra un controllo di merito, non ammette forme surrogatorie e conserva una propria autonomia funzionale.

Per queste ragioni la rideterminazione della dotazione organica deve essere sottoposta al controllo della commissione ex art. 155

TUEL per l'esame e l'approvazione, ma non costituisce una condizione di avvio dell'istruttoria del piano di riequilibrio che, per gli aspetti non condizionati da questa specifica valutazione, potrà essere avviata e proseguita.

Peraltro, al fine di evitare possibili sfasature tra i tempi, determinati per legge, relativi alla presentazione e all'esame del piano di riequilibrio, in tutti i suoi passaggi procedurali, e il tempo necessario alla commissione ex art. 155 TUEL per esaminare la proposta di rideterminazione della dotazione organica, quest'ultima deve essere coeva alla presentazione della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio. In caso contrario la sottocommissione competente all'istruttoria del piano dovrà assegnare un termine breve per l'integrazione documentale.

Il provvedimento della commissione ex art. 155 TUEL, sulla proposta di rideterminazione della dotazione organica, dovrà essere adottato e trasmesso alla sottocommissione per l'istruttoria del piano di riequilibrio non oltre il termine stabilito dall'art. 243-quater, comma 1, compresi, ove assegnati, gli ulteriori trenta giorni per l'eventuale supplemento istruttorio.

In coerenza con quanto fin qui considerato si pone anche il richiamo operato dall'art. 243-bis, comma 8, lett. d) ai controlli sulle dotazioni organiche previste dall'art. 243, comma 1 del TUEL, che, alla stregua delle altre misure per assicurare il risanamento, costituiscono parametri dinamici di riequilibrio per tutto il periodo di durata del piano;

2) se sia possibile ipotizzare un margine di tolleranza, fino all'effettiva acquisizione della delibera che approva il piano, del termine di 60 giorni per la presentazione del piano di riequilibrio.

Deve essere, preliminarmente, chiarito che l'adempimento soggetto al termine perentorio, e' quello concernente la deliberazione del piano di riequilibrio di cui all'art. 243-bis, comma 5, che decade il 60° giorno successivo a quello di esecutività della delibera di cui all'art. 243-bis comma 1. Diverso da questo termine e' quello indicato nell'art. 243-quater, comma 1, dove e' stabilito che entro dieci giorni dalla data della delibera, di cui all'art. 243-bis comma 5, il piano di riequilibrio e' trasmesso alla Sezione regionale di controllo, nonché alla commissione di cui all'art. 155 TUEL.

Il comma 7 dell'art. 243-quater (nel quale tra le ipotesi che comportano l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, annovera «la mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5») usa impropriamente il termine presentazione. Infatti il riferimento espresso alla disposizione normativa: «Art. 243-bis, comma 5» rende chiara l'intenzione che solo a quel termine si correla l'effetto dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011. Opinando diversamente dovrebbe concludersi che la previsione del comma 7 dell'art. 243-quater, confligge con quella del comma 1 dello stesso articolo che fissa al decimo giorno successivo alla delibera del piano il termine per la sua presentazione. Di conseguenza non può essere considerato perentorio il termine di presentazione del piano appena ricordato (dieci giorni dopo la delibera), ragion per cui se il piano e' deliberato nei termini, ma presentato oltre i termini, non incorre nel ripetuto effetto

sanzionatorio. Per cui si e' dell'avviso che decorso il termine utile per la deliberazione del piano (60 giorni dalla delibera di cui all'art. 243-bis, comma 1) gli organi destinatari, ai sensi dell'art. 243-bis, comma 2, della delibera di ricorso alla procedura ex art. 243-bis, comma 1, verificchino le ragioni dell'eventuale ritardo nel compimento del successivo adempimento ai fini della definizione del procedimento nei modi previsti dalla legge.

Precisato quanto innanzi, deve ora considerarsi che la perentorietà dei termini normalmente si giustifica per l'esigenza di garantire la certezza del diritto in situazioni in cui sono coinvolti interessi giuridicamente rilevanti che sarebbero pregiudicati dalla dilatazione eccessiva del tempo di definizione di fatti e situazioni costitutive, modificative o estintive di situazioni giuridiche. Nel caso di specie la necessita' che il piano di riequilibrio sia deliberato nel termine perentorio fissato dall'art. 243-bis, comma 5 del TUEL, risiede nel fatto che, in correlazione alla presentazione della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, da un lato si produce l'effetto impeditivo dell'esercizio delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 (funzioni poste a presidio della necessita' di adottare urgenti rimedi utili ad evitare il dissesto finanziario dell'ente), dall'altro, opera la sospensione delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente, rimedio che interferisce negativamente nella sfera giuridica di terzi estranei alla vicenda amministrativa del riequilibrio.

Peraltro la perentorietà del termine espressamente prevista dalla legge, produce «ipso iure» gli effetti di cui all'art. 243-quater, comma 7, del TUEL (connessi allo spirare del termine stesso e qualora non penda la procedura ex art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 149/2011 «temporaneamente» sospesa), effetti del tutto sottratti alla disponibilità del responsabile della procedura regolamentata nella quale e' inserito il ripetuto termine;

3) se la prima anticipazione erogata ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 174/2012 sia sottoposta o meno alla finalizzazione richiesta dall'art. 4, comma 5, stesso decreto-legge, considerato che per tale anticipazione non e' espressamente previsto il vincolo di destinazione.

L'art. 5 del decreto-legge n. 174/2012, introduce, - solo in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni di cui all'art. 243-bis, - una particolare procedura accelerata per l'erogazione dell'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, qualora ricorrano eccezionali motivi di urgenza che non consentono di attendere i normali tempi procedurali per la definizione ed approvazione del piano di riequilibrio. Nulla cambia, invece, per quel che concerne tutti gli altri aspetti oggetto della disciplina della materia; ragion per cui anche per le somme anticipate ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 174/2012, deve ritenersi sussistente il vincolo di destinazione ex art. 4, comma 5, che trova la sua ragion d'essere nella particolare rilevanza delle spese indicate, essenziali per le esigenze di funzionamento dell'ente.

L'esclusione dei debiti fuori bilancio dal novero delle spese pagabili con le somme a destinazione vincolata, trova giustificazione nei rimedi specifici per il finanziamento di tali spese previste per

i piani di riequilibrio dall'art. 243-bis, comma 7 del TUEL.

Che le soluzioni interpretative di cui sopra integrando le istruzioni delle linee guida deliberate da questa Sezione delle autonomie, per completezza documentale debbano essere aggiunte a detto documento seguendo gli stessi criteri di pubblicazione.

Delibera:

Alle questioni interpretativo-applicative riassunte in premessa, concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-bis 243-quinquies del TUEL come introdotti dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213 e' data soluzione nei suesposti termini.

Le linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater 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 con legge 7 dicembre 2012, n. 213, approvate con deliberazione n. 16 del 13 dicembre 2012, di questa Sezione delle autonomie sono integrate con il presente documento.

Roma, 6 marzo 2013

Il Presidente: Giampaolino

Il relatore: Ferone