

Impossibile revocare il ricorso al pre-dissesto



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 22 /SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 13 settembre 2013

Presieduta dal Presidente della Corte f.f. –

Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Salvatore SFRECOLA, Renzo DI LUCA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI

Consiglieri Teresa BICA, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Gianfranco POSTAL

Primi Referendari Marco BONCOMPAGNI, Francesco ALBO, Gianluca BRAGHÒ, Giuseppe TETI

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 l'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

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

n. 213 il quale dispone che in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle Autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano.

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. 232/2013/QMIG del 25 giugno 2013, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha rimesso, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, una serie di questioni di massima, in relazione alla presentazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale da parte di alcuni Comuni della Regione stessa.

Vista la nota 7846 del 3 settembre 2013 con la quale il Presidente della Corte ha convocato l'adunanza della Sezione delle Autonomie per il 13 settembre 2013 ed ha stabilito il relativo ordine del giorno, nonché la nota 8045 in data 11 settembre 2013 di integrazione dell'ordine del giorno, con iscrizione al punto 1-bis della questione di massima di particolare rilevanza deferita dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con deliberazione n. 69/2013, anche questa concernente la disciplina procedimentale dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis TUEL e seguenti;

Uditi all'odierna seduta i relatori consigliere Dott. Rinieri FERONE per il punto 1 dell'o.d.g. e consigliere Dott.ssa Luisa D'EVOLI per il punto 1-bis;

PREMESSO

A) RIEPILOGO DELLE QUESTIONI PROPOSTE DALLA SRC PER LA CAMPANIA

Con deliberazione n. 232/2013/QMIG del 25 giugno 2013, la Sezione regionale di controllo per la Campania, in relazione alla presentazione dei piani di riequilibrio finanziario

pluriennale da parte di alcuni Comuni della Regione ha sollevato le seguenti questioni di massima, esponendo nella delibera di rimessione le proprie opzioni interpretative;

A1) Se la verifica del requisito della tempestività e del rispetto dei termini della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis, comma 5, del TUEL costituisca un accertamento che compete esclusivamente al Ministero dell'Interno, il quale nel caso di tardiva approvazione del piano da parte dell'ente locale ai sensi dell'art. 243-bis, comma 5, del TUEL, deve trasmettere gli atti al Prefetto, con assegnazione al Consiglio dell'ente del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto (in applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, richiamato dall'art. 243-quater, comma 7, del TUEL); ovvero se ciò integri un accertamento autonomo, pregiudiziale o preliminare, su cui la Corte possa o debba deliberare prima dell'analisi sulla relazione finale redatta dalla Commissione ex art. 243-quater, comma 1, del TUEL; ovvero ancora, se la Sezione regionale di controllo, chiamata a norma del comma 3 dell'art. 243-quater del TUEL a deliberare "sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio" debba accertare il rispetto della procedura ex art. 243-bis del TUEL sotto il profilo temporale unitamente agli altri aspetti della procedura di riequilibrio finanziario e, dunque, solo successivamente in fase di delibera sull'approvazione o sul diniego del piano. Alla questione appena riassunta accedono altre due questioni complementari relative alla disciplina dell'esecutività delle delibere e del calcolo dei termini, che sono espresse, per una migliore organizzazione del testo, nella parte relativa all'esposizione delle opzioni interpretative, rubricate sotto le lettere a) e b) del punto C.1.1.

A2) Se, qualora si ritenga che l'accertamento sulla tardività della procedura di ripiano sia di competenza della Sezione regionale di controllo, quest'ultima possa mediante l'adozione di apposita ordinanza e/o deliberazione, ordinare alla Commissione di predisporre l'istruttoria di valutazione del

piano, in caso di divergenza di posizioni circa la tempestività delle procedure.

A3) Se in caso di revoca della delibera di ricorso alla procedura sussista un margine di discrezionalità in capo all'amministrazione per cui questa, in presenza di giustificate e documentate motivazioni, possa intervenire anche oltre il termine perentorio dei 60 giorni; ovvero se l'amministrazione locale non possa adottare l'atto di revoca della delibera di adesione al piano allorquando sia scaduto il termine per la sua approvazione.

A4) Se la deliberazione sul piano di riequilibrio pluriennale debba essere assunta in adunanza pubblica o in camera di consiglio.

A5) Se la Sezione regionale di controllo possa, in sede di deliberazione sull'approvazione o sul diniego del piano, attivare il contraddittorio sugli stessi rilievi già effettuati dalla commissione, laddove si ritenessero non sufficienti i chiarimenti ottenuti in sede di istruttoria ministeriale e/o le considerazioni della commissione nella relazione illustrativa; ovvero se ciò sia precluso alla Sezione, in quanto l'ente ha già avuto modo di svolgere osservazioni e/o integrazioni nella fase precedente;

– se la Sezione possa chiedere all'amministrazione proponente di esibire documenti che non siano stati esaminati (o che si ritengano non compiutamente esaminati) dalla commissione nonché se debba considerare, contestualmente alla relazione e al piano, documenti inviati autonomamente dall'ente che non siano prodotti nella fase precedente; ovvero se la produzione di ogni tipo di documento riguardi solo la fase antecedente la delibera.

A6) Se debba essere immediatamente comunicato alle amministrazioni interessate il mero dispositivo della deliberazione ovvero se quest'ultimo debba essere reso pubblico, contestualmente alla deliberazione, comprensiva delle motivazioni;

A7) Se la verifica della regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge

concreti un requisito di ammissibilità alla procedura; ovvero se si tratti di una questione attinente al merito che la Sezione regionale di controllo deve valutare in via preliminare oppure unitamente agli altri elementi, allorquando si pronunci sull'approvazione o sul diniego del piano.

B) QUESTIONI PROPOSTE DALLA SRC PER LA LIGURIA

La SRC per la Liguria con la delibera n.69/2013, propone alla SdA questioni di massima originate da due quesiti posti dalla Amministrazione Provinciale di Imperia in materia di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis e segg. del TUEL e che di seguito si riassumono:

B.1 "se, nelle ipotesi di predissesto finanziario determinato da rischio di incapacità funzionale dell'Ente e cioè nelle ipotesi di squilibrio strutturale funzionale che impedisce la predisposizione di un bilancio di previsione annuale e pluriennale, sia possibile fare ricorso alla procedura di riequilibrio di cui all'art. 243-bis del TUEL e se in tal caso la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione, sospenda, comunque, i termini dell'approvazione del bilancio di previsione";

B.2 "se, nelle ipotesi di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio dichiarata immediatamente eseguibile, il termine di 60 giorni per l'adozione del piano di riequilibrio di cui al comma 5 dell'art. 243-bis del TUEL decorra dalla data di esecutività, ovvero dalla data di adozione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio".

C) OPZIONI INTERPRETATIVE FORMULATE DALLE SEZIONI REMITTENTI.

La Sezione per la Campania nell'articolare le motivazioni che fondano le suddette questioni di massima, ha fornito un'ampia esposizione della problematica, evidenziando anche possibili opzioni interpretative.

C.1. (Questioni A1 e A2). In relazione ai primi due quesiti relativi all'accertamento della sussistenza del requisito

della tempestività e agli eventuali provvedimenti da adottare, la Sezione ha fatto riferimento ad un caso in cui, ritenuta tardiva l'adozione della delibera del piano di riequilibrio rispetto al termine perentorio stabilito dall'art. 243-bis, comma 5 (60 giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso al piano), il Ministero dell'Interno – Direzione centrale della Finanza locale – ne ha riferito alla Sezione regionale di controllo ed al Prefetto e non ha avviato la prevista istruttoria. In sostanza, la commissione di cui all'art. 243-quater, comma 1, del TUEL ha ritenuto tale constatazione sufficiente all'arresto del procedimento.

La Sezione remittente ha prospettato diverse possibili soluzioni:

a) presupponendo che la Sezione regionale di controllo disponga del procedimento solo al termine dell'istruttoria della commissione, ipotizza che l'accertamento della tardività della delibera del piano competa al Ministero (rectius alla commissione) che ne dà comunicazione al Prefetto per l'attività sostitutiva ex art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011;

b) ipotizzando, invece, che la Sezione sia competente a verificare la tempestività degli adempimenti procedurali, tra cui quello in argomento, prima della conclusione dell'istruttoria della commissione, tale accertamento avrebbe natura di pregiudiziale di rito al cui esame dovrebbe essere subordinato l'inizio dell'istruttoria della commissione. Corollario di questa tesi sarebbe anche ritenere intestato alla Sezione regionale il potere di pronunciarsi, sempre in via pregiudiziale (la Sezione riferirebbe tale pronuncia al novero delle preliminari al merito), nei casi in cui il piano pluriennale, pur approvato nei termini, sia assolutamente e totalmente carente di congrue misure di risanamento (la Sezione remittente evoca, in proposito, la delibera 2/2013 della SRC per la Calabria che ha ritenuto equivalente negli effetti la presentazione di un piano assolutamente insufficiente alla finalità di risanamento all'ipotesi della non presentazione del piano). Quest'ultimo punto però non

risulta ricapitolato nel dispositivo per cui non è posta alcuna questione di massima.

c) la terza ipotesi contemplerebbe il potere della Sezione di pronunciarsi sulla tardività solo in sede di esame del merito del piano, evocando, in questo caso, la recente pronuncia n. 2/2013 delle SS.RR. in speciale composizione che, nell'ipotesi di presentazione di un piano, ancorché del tutto insufficiente alla finalità di risanamento, ha affermato la necessità di una preliminare valutazione della commissione sul piano. Nella stessa sentenza, come ricorda la Sezione remittente, si precisa che sussiste l'esclusiva competenza della Sezione regionale alla pronuncia in caso di mancato rispetto del termine, senza presentazione di alcun piano.

C.1.1. Sullo specifico quesito in merito alla competenza della Sezione regionale circa l'accertamento della tardività della procedura vengono prospettate due questioni ad esso concettualmente complementari:

a) se il termine previsto per l'esecutività delle deliberazioni dell'ente locale, non immediatamente esecutive, decorra dal primo giorno di pubblicazione o dall'ultimo giorno della compiuta pubblicazione all'albo pretorio;

b) se ai fini del calcolo del termine perentorio dei 60 giorni ex art. 243-bis, comma 5, del TUEL debba applicarsi l'art. 155, commi 1, 4, 5 c.p.c. per cui "Nel computo dei termini a giorni o ad ore, si escludono il giorno iniziale o l'ora iniziali" (art. 155, comma 1 c.p.c.) e " se il giorno di scadenza è festivo, la scadenza è prorogata di diritto al primo giorno seguente non festivo" (art. 155, comma 4, c.p.c.), con equiparazione del giorno festivo al sabato (art. 155, comma 5, ultima parte, c.p.c.);

Sul punto sub a), la Sezione remittente ha illustrato le due tesi note: la prima, che riposa sull'interpretazione letterale della norma art. 134, comma 3 del TUEL ("Le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione"), seguita in modo prevalente dagli enti locali, secondo la quale l'esecutività si realizza all'undicesimo

giorno dall'inizio della pubblicazione all'albo pretorio. La seconda che, invece, individua il complessivo procedimento di pubblicazione e gli effetti che ne conseguono secondo un'articolazione che vedrebbe, prima, il compiersi del subprocedimento della pubblicazione con il decorso dei quindici giorni previsti dall'art. 124, comma 1 del TUEL ("Tutte le deliberazioni ...sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio...per quindici giorni consecutivi...") e, quindi, il maturare dell'esecutività alla scadenza del decimo giorno dall'eseguita pubblicazione ai sensi dell'art. 134, comma 3 TUEL.

Sul punto sub b) che riguarda i criteri per il computo dei 60 giorni entro i quali, ai sensi dell'art. 243-bis, comma 5, il Comune che ha deliberato il ricorso al piano di riequilibrio deve deliberare tale strumento di risanamento, la Sezione si sofferma a dar conto, da un lato, degli orientamenti che negano l'applicabilità dell'art. 155 c.p.c. e quindi l'esclusione del giorno iniziale che, invece, deve essere calcolato e l'esclusione della regola della proroga del termine al primo giorno non festivo se la scadenza dovesse cadere in un tale giorno; dall'altro, dell'orientamento opposto e cioè dell'applicabilità dell'art. 155 c.p.c. espressivo di un principio di carattere generale secondo un orientamento del Consiglio di Stato (Sez. VI, sentenza n. 4752 del 7 settembre 2012).

C.2. (Questione A3). La questione concernente la possibilità per l'amministrazione di revocare la delibera anche dopo il termine perentorio di 60 giorni ex art. 243-bis, comma 5, TUEL è stata sollecitata da una specifica vicenda relativa ad un Comune che, dopo aver deliberato il ricorso al piano di riequilibrio, non solo non ha adottato il piano entro il termine di 60 giorni, ma ha revocato, a termine già scaduto, la precedente delibera.

La Sezione remittente ha illustrato la questione ripercorrendo le precedenti delibere di questa SdA che hanno trattato la materia, nelle quali sono resi gli indirizzi interpretativi

secondo i quali è da ritenere ammissibile la facoltà di revocare la delibera di ricorso al piano entro il sessantesimo giorno (Deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR), ma che se la decisione interviene dopo il decorso dei 60 giorni tale revoca potrebbe considerarsi equivalente alla mancata presentazione del piano ex art. 243-quater, comma 7 e produrre gli stessi effetti connessi dalla legge a questa fattispecie. Orientamento interpretativo che riposa sulla necessità di garantire la tutela dei rilevanti interessi sottesi alla natura perentoria del ripetuto termine intestati all'amministrazione stessa ed ai terzi titolari di rapporti giuridici con le amministrazioni, il tutto secondo le argomentazioni svolte nelle deliberazioni n. 11/SEZAUT/2013/INPR e 13/SEZAUT/2013/INPR.

Tuttavia la Sezione si dà carico di considerare anche la diversa opzione interpretativa dell'ammissibilità della revoca, atteso che tra le fattispecie elencate nell'art. 243-quater, comma 7 del TUEL, considerate "fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto" (cfr. deliberazione SdA 13/2013 già citata), non figura la revoca tardiva che, attesa la natura appena esplicitata delle prime, non potrebbe ad esse essere equiparata, in assenza di un intervento nomofilattico. D'altra parte, aggiunge la Sezione campana, sarebbe ipotizzabile una sorta di resipiscenza del Comune che dopo aver deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio, ritenga possibile risanare il bilancio con le misure ex art. 193 e 194 TUEL.

C.3. (Questione A4) Per quel che riguarda il rito, camerale o adunanza pubblica, da seguire per la deliberazione sul piano di riequilibrio la Sezione remittente ha configurato l'ipotesi di interpretazioni discordanti legittimanti l'intervento nomofilattico ex art.6, comma 4 del D.L. 174/2012, atteso che – come si è già verificato – alcune Sezioni regionali hanno agito in maniera differente e richiama in proposito le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Calabria (nn. 18, 19 e 20 del 2013), tutte assunte in camera

di consiglio (anche se con le stesse la Sezione non si è pronunciata sui piani ma agli effetti ex art. 243-quater, comma 7 del TUEL) e la delibera 28/2013 della Sezione regionale di controllo per la Sicilia (anche questa ex art. 243-quater, comma 7) assunta in adunanza pubblica.

Nel prendere posizione sul punto, la Sezione remittente sostiene che nella procedura in esame (...) sono presenti elementi sia formali che sostanziali, riconducibili all'istituto del contraddittorio. (...) ed ipotizza un contrasto tra commissione ex art 155 e comune quando la relazione finale della commissione concluda per il diniego dell'approvazione. In queste ipotesi il ruolo terzo della Sezione regionale, da svolgersi in pubblica adunanza, potrebbe individuare una soluzione e prevenire le previste impugnazioni innanzi alle Sezioni riunite.

Diversamente e cioè se si ritiene che il compito della Corte di verificare la congruenza del piano ai fini di risanamento si esaurisca in una puntuale valutazione del piano alla luce della relazione finale senza l'esercizio di ulteriori poteri istruttori, risulta più coerente alla funzione la semplificazione rituale della deliberazione in camera di consiglio.

C.4. (Questione A5) In ordine alla possibilità di attivare il contraddittorio in sede di deliberazione sul piano di riequilibrio anche su rilievi già mossi dalla commissione, la Sezione remittente, articolando le diverse ragioni, sostanzialmente ha posto la questione se alla Sezione regionale di controllo, soprattutto dopo la modifica normativa introdotta dall'art. 10-ter del d.l. 35/2013, convertito dalla legge 64/2013 – che, fra l'altro, ha eliminato la previsione che l'istruttoria del piano di riequilibrio fosse svolta, dalla commissione, anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Sezione regionali di controllo (oltre che sulla base delle Linee-guida deliberate dalla SdA) – sia residuo un potere istruttorio autonomo finalizzato alla determinazione definitiva da assumere sul piano. Più specificamente la

Sezione remittente si chiede se nell'esercizio di tale potere, ove ritenuto sussistente, la Sezione regionale di controllo possa: a) rivedere le valutazioni concluse dalla commissione; b) acquisire e valutare nuovi documenti da parte dell'Amministrazione che ha presentato il piano, ovvero chiedere un approfondimento istruttorio alla commissione; c) considerare, sempre ai fini del giudizio di congruenza sulle misure pianificate, ammissibili produzioni documentali, sia da parte dell'ente locale, sia da parte della commissione, dopo il termine dei lavori istruttori di quest'ultima, ovvero se ciò sia precluso dalla scadenza del termine procedimentale assegnato ex lege alla commissione.

C.5. (Questione A6). Sul punto della necessità di comunicare immediatamente il solo dispositivo o anche le motivazioni, la Sezione ha evidenziato la correlazione esistente tra il termine di deposito delle motivazioni ed il decorso del termine di 30 giorni per l'impugnazione del provvedimento innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5 che potrebbero orientare a ritenere necessario il deposito immediato delle motivazioni

C.6 (Questione A7). Sul punto relativo alla necessità della previa approvazione del bilancio di previsione la Sezione ha richiamato la deliberazione n. 16/2013 della SdA nella quale si puntualizza che l'approvazione del rendiconto e del bilancio di previsione costituiscono presupposti necessari per l'accesso alla procedura di riequilibrio; dal che, secondo la Sezione, sembrerebbe desumersi una condizione di pregiudizialità di tali adempimenti la cui mancanza configurerebbe una situazione di inammissibilità della procedura, ostativa allo stesso inizio dell'istruttoria da parte della commissione di stabilità ex art. 155 TUEL.

Tuttavia la medesima Sezione, osservato che non esiste una previsione normativa che avalli la prospettata pregiudizialità, ipotizza che una tale verifica appartenga all'ambito delle valutazioni di merito ed in particolare al

giudizio di congruenza e sostenibilità del piano, da compiersi in sede di decisione sull'approvazione o sul diniego dell'approvazione.

La Sezione di controllo per la Liguria ha attivato la Sezione delle autonomie a seguito di una richiesta di parere proposta dalla Provincia di Imperia. In fatto va premesso che l'ente, con delibera in data 30 aprile 2013, dichiarata immediatamente eseguibile, ha deliberato il ricorso al piano di riequilibrio. Con successiva delibera del 19 luglio 2013 ha approvato il piano trasmesso alla Corte.

C.7 Sul primo quesito la SRC, valutato che i quesiti incidono su profili che attengono ad indirizzi che la SdA ha deliberato nell'ambito della definizione delle LL.GG. dirette ad orientare l'attività della Commissione per la stabilità finanziaria ex art. 155 TUEL, ha ritenuto opportuno sollecitare un orientamento interpretativo univoco, rimettendo la questione ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 174/2012. Nel merito la questione posta dalla Provincia è originata da uno degli indirizzi di orientamento rassegnati nella delibera della SdA n. 16 del 13 dicembre 2012, nella quale si afferma che "presupposto necessario per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge".

L'Amministrazione ritiene che tale condizione sia riferibile solo all'ipotesi di ricorso alla procedura di riequilibrio per situazioni di predissesto finanziario determinato da rischio di insolvenza dell'Ente, mentre non varrebbe per le ipotesi di predissesto finanziario determinato da rischio di incapacità funzionale dell'Ente. Aggiunge la Provincia che in questi casi l'approvazione del piano di riequilibrio, entro il termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione sospende, comunque, i termini per l'approvazione del bilancio. In senso contrario sono statuiti gli indirizzi di cui alla richiamata delibera SdA n.16/2012, nei quali si esplicita che "l'avvio della procedura non comporta la sospensione dei termini per la presentazione dei documenti contabili".

La SRC ligure concorda, invece, con la descritta ipotesi, precisando che la possibilità di accedere alla procedura di riequilibrio in fattispecie come quella della Provincia di Imperia si configura solo se l'insufficienza delle risorse della competenza, che rendono impossibile pareggiare il bilancio, non configuri lo squilibrio strutturale funzionale ex art. 244 TUEL, ma si tratti di una situazione di carattere straordinario che consenta di riportare, in breve tempo, il bilancio in equilibrio.

C.8 Sulla seconda questione, la SRC espone che il termine ex art. 243-bis, comma 5 TUEL è termine perentorio e decorre dalla data di esecutività della delibera. Tuttavia, richiama l'orientamento espresso dall'Amministrazione provinciale che privilegia la prospettiva dogmatica dell'esecutività che, in quanto appartenente alla fase integrativa dell'efficacia del provvedimento, consegue ope legis alla pubblicazione e che la clausola di immediata eseguibilità non incide sul termine di esecutività che rimane quello fissato dall'art. 134, comma 3 TUEL, e cioè dopo il decimo giorno dalla pubblicazione.

R I T E N U T O

1. Preliminarmente, il collegio, al fine di deciderle con un'unica deliberazione, dispone la riunione delle questioni di massima rubricate ai punti C.1.1. lett. a) e b) e "B2" attesa l'identità di materia, nonché, considerata la sostanziale coincidenza tematica, le questioni indicate sub "A7" e "B1".

2. Ancora in via preliminare, ed ai fini di un ordinato sviluppo della trattazione degli altri argomenti è opportuno individuare, subito, tra le questioni poste, quelle che non presentano i caratteri dell'ammissibilità per le ragioni che si vanno ad illustrare. Tali sono le questioni riepilogate al punto C.1.1. lett. a) e b) nonché quella di cui al punto B.2 della premessa.

Le questioni poste attengono, una, alla disciplina normativa che regola l'esecutività delle delibere dell'ente locale, (C.1.1. lett. a e B.2) un'altra alla disciplina generale del

calcolo dei termini procedurali (C.1.1 lett. b) che non possono formare oggetto di questioni di massima ex art. 6, comma 4 D.L. 174/2012, in quanto non risultano decisioni discordanti sui punti di diritto evidenziati che rendano necessario ricomporre, in via nomofilattica, criteri interpretativi ed applicativi delle disposizioni in esame già manifestati in termini divergenti.

Né sembra che sulle questioni in argomento possa configurarsi la particolare rilevanza che legittimerebbe la pronuncia di orientamento.

In proposito vale osservare, sia per il caso di specie, sia in linea di principio, che sui punti di diritto in questione l'uniformità interpretativa è realizzata, principalmente, dall'attività nomofilattica che si sviluppa negli ambiti del diritto comune e sulla materia della legittimità dell'azione amministrativa, che costituiscono i sistemi concettuali di riferimento per misurare la rilevanza della questione.

Una pronuncia della SdA sui punti di diritto appena ricordati, non potrebbe che essere limitata alla specifica procedura di riequilibrio pur riguardando aspetti di diritto che travalicano ampiamente la specificità della procedura e, quindi, sicuramente inidonea a rendere effettiva la funzione nomofilattica, anzi frammenterebbe la funzione interpretativa su istituti giuridici comuni conseguendo un risultato esattamente opposto alla uniformità interpretativa.

3. Alla luce delle argomentazioni appena concluse ed in conformità ai principi di diritto che regolano i criteri ermeneutici, per gli aspetti sia letterali che sistematici, alle rimanenti questioni di massima possono essere date le soluzioni che si vanno ad illustrare.

4. Le questioni prospettate sub A1 e A2 vengono trattate congiuntamente attesa la stretta correlazione che esiste tra le stesse per come sono state impostate nella formulazione delle questioni.

Giova, innanzitutto, riassumerle in estrema sintesi ricordando

che il punto di diritto consiste nello stabilire la fase procedimentale e l'organo cui compete di verificare il rispetto dei termini per la deliberazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis, comma 5, del TUEL e di adottare i conseguenti provvedimenti.

La questione correlata consiste nello stabilire se, qualora si ritenga che l'accertamento sulla tardività della procedura di ripiano sia di competenza della Sezione regionale di controllo, quest'ultima possa provvedere con appropriato provvedimento, ordinanza o delibera, alle necessarie determinazioni.

Le questioni in esame trovano riferimento in un caso concreto all'esame della Sezione regionale remittente in cui la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ricevuto il piano non ha dato seguito all'istruttoria ritenendo scaduto il termine perentorio ex art. 243-bis, comma 5; di ciò ha riferito alla Sezione stessa e ne ha notiziato il Prefetto competente.

Sul punto di diritto in esame, la Sezione campana richiama casi già decisi in maniera diversa sia dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, sia dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, nei quali la constatazione della tardiva presentazione del piano di riequilibrio è stata rilevata dalla Sezione che ha provveduto ad attivare la fase prefettizia.

4.1. Innanzitutto sul punto va ricordato che si sono già pronunciate, in via di obiter, le SS.RR. in speciale composizione ex art. 243-quater, comma 5 del d.Lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r) del D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213/2012, con la sentenza n. 2/2013/EL. In tale decisione le SS.RR. esaminando i profili di ammissibilità di un ricorso proposto da un comune calabrese contro la delibera con la quale la Sezione regionale di controllo aveva ritenuto come non presentato nei termini previsti, un piano di riequilibrio i cui contenuti erano stati ritenuti assolutamente insufficienti a configurare il risanamento dell'ente ed aveva attivato la fase prefettizia

della procedura ex art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011, hanno ritenuto il gravame ammissibile pur mancando la pronuncia sul merito del piano ("la delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata"). Nella sentenza è precisato che, fermo restando il rispetto delle varie fasi procedurali (notazione specificamente riferibile al caso di specie nel quale è stato ritenuto necessario che la commissione valutasse realmente la portata delle scarse, presuntivamente, inefficienti misure di risanamento proposte) la Sezione regionale di controllo, ben può pronunciarsi anche sulla tardività della presentazione del piano di riequilibrio. Più rilevante ai fini che qui ne occupa è la successiva affermazione contenuta nella ripetuta sentenza in base alla quale la necessità della preventiva istruttoria da parte della commissione ex art. 155 TUEL, è esclusa nella sola ipotesi in cui, entro il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 243-bis, comma 5, del d.lgs. 267/2000, non sia stata dall'Ente presentata alcuna delibera di approvazione del piano di riequilibrio.

4.2. Questa Sezione condivide il ricordato orientamento giurisprudenziale sul punto della competenza della Sezione a pronunciarsi sul rispetto del termine; tuttavia essendo richiesta una pronuncia nomofilattica è necessario che di tale asserzione sia, da un lato, evidenziato, il fondamento giuridico, dall'altro, anche alla luce della specificità della questione posta, sia individuata la puntuale collocazione procedimentale dell'esercizio di tale attribuzione. Infatti, il punto di diritto rilevante oggetto della questione posta dalla Sezione remittente non riguarda solo l'individuazione dell'organo competente alla verifica in argomento, ma soprattutto se tale verifica possa essere pregiudiziale al merito e possa prescindere da una preliminare valutazione della commissione, ovvero affrontata solo congiuntamente al merito e dopo la relazione finale ex art. 243-quater, comma 1 TUEL.

Per quel che riguarda il fondamento giuridico dell'attribuzione alla Sezione regionale di controllo del

potere di pronunciarsi sul mancato rispetto del termine perentorio di presentazione del piano sovengono considerazioni di coerenza sistematica dell'apparato normativo che regola le misure di risanamento, innovato dalle recenti discipline in tema di dissesto guidato e predissesto. In particolare, per quello che qui interessa, la riconduzione a sistema si impone per la necessità di rendere concretamente operante la disciplina normativa contenuta nell'art. 243-quater, comma 7, letto in combinato disposto con l'art. 6, comma 2 del D.Lgs. 149.

Nella norma, ossia nell'art. 243-quater comma 7, non è indicato l'organo cui spetta il potere di iniziativa, cioè qual'è l'organo che, constatata la mancata presentazione del piano, attiva il Prefetto.

Interpretando il combinato disposto cui si è accennato poc'anzi deve osservarsi che l'espressione contenuta nell'art. 243-quater comma 7, "...comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2...", va intesa nel senso che il verificarsi di una delle quattro fattispecie ivi contemplate integri, sostanzialmente, la situazione che si verifica con l'accertamento del perdurante inadempimento e della sussistenza delle condizioni di dissesto di cui al d.lgs. 149. In sostanza si realizza quella situazione che chiude l'intervento delle Sezioni regionali di controllo che hanno iniziato la procedura di dissesto guidato e cioè la constatazione che non c'è più lo spazio per attuare le misure correttive.

In altri termini, come ai sensi dell'art. 6, comma 2 del D.lgs. 149 la mancata adozione delle misure correttive comporta la dichiarazione obbligatoria di dissesto, previo accertamento della sussistenza dei relativi presupposti da parte della Corte, così accade anche per la mancata presentazione del piano nel termine perentorio indicato dalla legge, oltre che negli altri casi del ripetuto comma 7 che qui, però, non interessano.

Tale accertamento, tenuto conto degli effetti che produce, poco sopra descritti, non può che risalire all'organo cui è

intestata la nuova funzione che, come giustamente osserva la Sezione remittente nelle premesse, rientra perfettamente nei canoni e nel parametro delle funzioni della Corte dei conti, quale organo di controllo deputato a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria, nei termini compiutamente esplicitati anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Accertate le ragioni giuridiche della titolarità del potere, l'analisi esegetica va ora spostata sul piano operativo-procedimentale, venendo così all'altro aspetto della questione e cioè quello della collocazione procedimentale della verifica. In proposito bisogna muovere dalla constatazione della netta distinzione delle varie fasi della complessa procedura operata dal legislatore, attraverso una segmentazione delle medesime fasi che riflette la specificità degli ambiti funzionali intestati agli organi che intervengono nella procedura e la diversità dei rispettivi ruoli.

La separazione dei ruoli: compiti istruttori alla commissione e compiti decisorii alla Sezione regionale di controllo era presente già nella prima stesura della norma ma successivamente è stata rimarcata con l'esclusione, in fase istruttoria, della funzione propositiva della Sezione regionale verso la commissione. Esclusione, questa, operata dalle modifiche all'art. 243-quater TUEL introdotte dall'art. 10-ter del D.L. 35/2013, convertito dalla legge 34/2013 che ha eliminato dal testo della norma l'inciso concernente le possibili "indicazioni fornite dalla competente sezione regionale di controllo" alla surricordata commissione. Precisato ciò, bisogna considerare che al novero delle valutazioni istruttorie appartiene la verifica della sussistenza di quei requisiti e di quelle condizioni che precedono l'esame del merito, consentendo, ove sussistano, l'accesso al predetto esame; tra queste l'inammissibilità che si configura quando sussistono ragioni ostative ad una pronuncia sul merito. La presentazione del piano di riequilibrio oltre il termine di 60 giorni stabilito dall'art. 243-bis, comma 5 del TUEL, configura una condizione di

inammissibilità e ciò a ragione della natura perentoria del termine e degli effetti vincolanti che si ricollegano alla tardività come espressamente dispone il più volte ricordato comma 7.

Per le esposte ragioni, alla questione posta va data soluzione nel senso che la constatazione della mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5 (mancata presentazione o tardiva presentazione) appartiene alla fase istruttoria intestata alla commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 TUEL che ne dà comunicazione alla Sezione regionale di controllo cui compete il formale accertamento del fatto e l'adozione della conseguente pronuncia. La pronuncia della Sezione regionale di controllo conclude il procedimento ed introduce la fase disciplinata dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011, salvo diversa valutazione sull'apprezzamento della tardività della presentazione espresso dalla commissione istruttoria, nel qual caso la Sezione con ordinanza dispone la prosecuzione della necessaria istruttoria ex art. 243-quater, comma 1 TUEL.

5. La questione riepilogata sub A3 – pur tenendo conto della maggiore ampiezza tematica e cioè se una volta decorsi i 60 giorni per la presentazione del piano l'Ente abbia facoltà di revocare la delibera di ricorso al piano ex art. 243-bis, comma 2- cade, essenzialmente, sugli effetti che si connettono alla perentorietà del suddetto termine, materia sulla quale è già intervenuta una pronuncia di questa SdA resa con la deliberazione n.11/SEZAUT/2013/INPR. La particolarità della fattispecie prospettata e cioè quella della possibilità che l'ente revochi, a termine scaduto, la delibera di ricorso alla procedura, non può cambiare i termini della questione, perché dovrebbe ipotizzarsi una sorte di perentorietà relativa e cioè una perentorietà con effetti diversi a seconda di quello che succede dopo la scadenza del termine. Tale ipotesi è estranea ai principi giuridici.

La questione proposta va, quindi, risolta ribadendo che la scadenza del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma

5, produce "ipso iure" gli effetti di cui all'art 243-quater, comma 7, del TUEL connessi alla mancata presentazione del piano – qualora non penda la procedura ex art.6. comma 2, d.lgs. 149/2011 "temporaneamente" sospesa – effetti del tutto sottratti alla disponibilità dell'ente che al verificarsi della fattispecie ipotizzata, non può revocare la delibera di approvazione del piano di riequilibrio, né adottare alcun atto se non quelli preordinati alla dichiarazione di dissesto secondo la disciplina di cui al già richiamato art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011.

6. Sub A4 è posta la questione se la deliberazione sul piano di riequilibrio pluriennale debba essere assunta in adunanza pubblica o in camera di consiglio.

Nelle fonti che regolano l'attività delle Sezioni regionali di controllo non si rinvencono disposizioni che attengono al rito delle adunanze del collegio. Il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti approvato con delibera SS.RR. n. 14 del 16 giugno 2000, successivamente integrata e modificata, detta disposizione sulla composizione dei collegi delle varie Sezioni di controllo ma nulla dispone sul rito.

Fermo restando quanto appena detto, ai fini della proposta questione deve osservarsi che il procedimento in Camera di consiglio in tutti gli ordinamenti processuali ha la comune matrice di costituire il rito idoneo alla definizione di questioni prevalentemente non controverse e che, in ogni caso, non richiedono valutazioni in contraddittorio.

Nel rito civile ne sono caratteri distintivi una forte attenuazione della disciplina dei poteri e dei comportamenti delle parti e dei giudici, la mancanza del contraddittorio, un'istruzione probatoria deformalizzata, con la previsione di una generica assunzione di informazioni da parte del giudice a carattere officioso.

La matrice processualcivilistica la si ritrova anche nel codice del processo amministrativo il cui art. 87, comma 2, contempla i casi di giudizi da trattare in camera di consiglio

(giudizi cautelari e quelli relativi alle esecuzioni delle misure cautelari collegiali; giudizi in materia di silenzio; giudizi in materia di accesso ai documenti amministrativi e di violazioni degli obblighi di trasparenza amministrativa; giudizi di ottemperanza; giudizi in opposizione ai decreti che pronunciano l'estinzione o l'improcedibilità del giudizio) oltre alle altre ipotesi previste in altre disposizioni del medesimo CPA (artt. 15, 60, 62, 79, 86) tutte caratterizzate dalla scarsa rilevanza se non dall'assenza di elementi controversi. Anche nei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti l'art. 91 del R.D. 1038/1933 prevede la camera di consiglio per la sospensione delle decisioni impugnate; l'art 108 la contempla, invece, per l'esame delle proposte di revocazione di una decisione assunta su un conto; l'art. 6 della legge 161/1953, destina alla camera di consiglio la discussione delle domande incidentali di sospensione ed infine i commi 231-233 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dispone che la sezione d'appello decide in camera di consiglio sull'istanza di definizione del procedimento impugnatorio mediante pagamento in misura ridotta del danno quantificato nella sentenza impugnata.

Risulta evidente come il comune denominatore delle disposizioni sommariamente ricapitolate sia proprio quello della prevalenza della forma semplificata del rito camerale, giustificata dalla possibilità di una sommaria cognizione, ogni qualvolta la questione possa essere definita prevalentemente o esclusivamente allo stato degli atti.

Questa connotazione di relatività della scelta della forma in considerazione dello stato degli atti, esclude di per sé soluzioni rigide mentre fa senz'altro prediligere la libertà della forma e cioè la scelta del rito camerale o della pubblica adunanza in funzione della necessità o meno di uno sviluppo significativo del contraddittorio.

Alla questione proposta va data, quindi, soluzione nel senso che, in via di principio, la deliberazione di approvazione o di diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, può essere assunta in camera di

consiglio laddove lo stato degli atti rassegnati alla valutazione del Collegio non renda necessaria ulteriore attività cognitiva o accertativa in contraddittorio con l'ente che ha deliberato il piano, riservando la forma della pubblica adunanza ai casi in cui si presenti tale necessità in funzione di garanzia e tutela del principio del contraddittorio.

7. Sub A5 sono poste due questioni che attengono alla ammissibilità, o meno, di poteri cognitivi e delle relative modalità, della Sezione regionale di controllo nella fase di esame e pronuncia sul piano, eventualmente anche riesaminando e facendo oggetto di proprie valutazioni le acquisizioni istruttorie della commissione.

Le suddette questioni presentano le connotazioni della particolare rilevanza in quanto la spiccata autonomia, voluta dalla legge, della funzione istruttoria intestata alla commissione, pur se l'attività stessa esita in una relazione finale rassegnata alla Sezione regionale di controllo, conferisce al discrezionale apprezzamento condotto dalla commissione sulle misure di risanamento proposte nel piano, un'efficacia valutativa che in quanto sorretta e fondata sul riscontro e sulla ponderazione di dati prevalentemente finanziari, storici e previsionali, consta di una oggettività propria che può essere fatta valere, da chi ha interesse, anche in un'eventuale sede contenziosa. Ciò impone, comunque, una coerenza, sia pure a sostegno di un diverso avviso, tra istruttoria e decisione finale.

Infatti deve essere considerato che i diversi percorsi procedimentali seguiti dalla commissione e dalla Sezione regionale trovano un punto di saldatura nelle valutazioni e nel giudizio di congruenza delle misure pianificate ai fini del riequilibrio che, rispettivamente, compie la commissione in sede di istruttoria e che conclude la Corte ai fini della pronuncia sul piano.

In funzione di tale valutazione la legge codifica un criterio istruttorio fondamentale che, in certa misura, vincola la commissione di stabilità e cioè le Linee-guida deliberate

dalla Sezione delle Autonomie, (v. schema istruttorio allegato alla delibera N.16/SEZAUT/2012/INPR dove è espressamente scritto che “le istruzioni che seguono sono rivolte in via principale alla sottocommissione per guidare l’istruttoria sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale”) dirette, proprio, a sostanziare con parametri di natura finanziario-contabile il criterio della congruenza ai fini del riequilibrio ex art. 243-quater, comma 3, TUEL.

Le medesime Linee-guida, deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, definiscono un sistema parametrico di riferimento per la valutazione della situazione dell’ente in squilibrio e delle misure proposte per il riequilibrio che necessariamente orienta anche il giudizio sul piano che deve concludere la Sezione regionale di controllo.

In questa valutazione la Sezione regionale di controllo impegna le sue funzioni con ogni ampiezza e senza vincoli alla propria attività cognitiva, neppure in ragione delle valutazioni concluse dalla commissione istruttoria dalle quali può motivatamente discostarsi – fatta salva la sopraricordata esigenza di coerenza tra le conclusioni delle due fasi – laddove dovessero apparire carenti degli elementi necessari ad individuare la reale efficacia delle misure pianificate per il risanamento ed il riequilibrio del bilancio.

Va, comunque, tenuto presente che l’aderenza ai parametri valutativi di riferimento delle ricordate Linee-guida costituisce, come già detto, indirizzo cogente per la commissione ma anche criterio logico privilegiato di apprezzamento della congruità delle misure pianificate, per il giudizio della Sezione regionale di controllo.

Alla questione posta va data soluzione nel senso 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 del 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.

8. Sub A6 viene posta la questione se debba essere immediatamente comunicato alle amministrazioni interessate il mero dispositivo della deliberazione ovvero se quest'ultimo debba essere reso pubblico contestualmente alla deliberazione, comprensiva delle motivazioni.

L'art. 243-quater, comma 3 TUEL stabilisce che la Sezione regionale di controllo entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano (...).

Alla deliberazione sul piano di riequilibrio si ricollega: innanzitutto, il rilevante effetto della cessazione del periodo di sospensione delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente, come dispone l'art. 243-bis, comma 4; in secondo luogo, la trasmissione della delibera al Ministero dell'Interno, passaggio procedimentale, questo, che può assumere anche rilevante importanza laddove dovessero verificarsi le condizioni per la dichiarazione di dissesto; infine, il decorso del termine di 30 giorni (la legge non precisa altro ma è presumibile immaginare dalla pubblicazione) per impugnare la delibera ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5.

Tra le richiamate evenienze successive alla deliberazione, solo la prevista possibilità di impugnativa impone la conoscenza delle motivazioni del provvedimento, mentre gli altri effetti si ricollegano immediatamente al semplice esito del procedimento. Tenuto conto che proprio i predetti effetti immediati incidono significativamente in altre dinamiche procedurali che coinvolgono anche altri interessi meritevoli di tutela, è necessario che almeno del dispositivo sia data immediata comunicazione alle amministrazioni interessate.

Vale osservare al riguardo che non è estranea alla disciplina dei procedimenti in materia di controllo intestati alla Corte

la distinzione di due momenti: comunicazione dell'esito del procedimento e pubblicazione della delibera. Infatti, il comma 3 dell'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi) come modificato dall'art. 2, comma 2-septies del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 e successivamente dall'art. 1, comma 3 del D.L. 15 maggio 2012, n. 59, in materia di controllo preventivo di legittimità, dispone che la Sezione del controllo comunica l'esito del procedimento nelle ventiquattro ore successive alla fine dell'adunanza e che le deliberazioni sono pubblicate entro trenta giorni dalla data dell'adunanza.

Stabilito quanto innanzi bisogna ora considerare che la mancata approvazione del piano, così come la mancata presentazione del piano nei termini di legge, comportano, come già ricordato, l'applicazione dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo 149 del 2011, ossia l'avvio degli interventi sostitutivi per la dichiarazione di dissesto. E' intuitivo che la stretta concatenazione dei passaggi procedurali ed il puntuale contingentamento dei tempi (assegnazione da parte del Prefetto del termine non superiore a venti giorni per la delibera di dissesto) comportano uno sviluppo irreversibile delle nuove fasi procedurali relative al dissesto, per cui l'ente che avesse intenzione di opporsi alla delibera di diniego del piano, deve poter reagire in tempo utile prima che si verifichino gli effetti della dichiarazione di dissesto; tale dichiarazione, infatti, ai sensi dell'art. 246, comma 1 del TUEL non è revocabile. Ciò vuol dire che fino a quando non sia decorso il termine di trenta giorni entro il quale è possibile impugnare la delibera della Sezione regionale di controllo che nega l'approvazione del piano, o quello più breve in caso di impugnazione anticipata rispetto allo spirare del termine, non può essere avviata la fase dell'attività sostitutiva sugli organi intestata al Prefetto.

Conclusivamente, alla questione proposta va data soluzione nel senso che il dispositivo della decisione sul piano di riequilibrio deve essere immediatamente comunicato alle

amministrazioni interessate da parte delle Sezioni regionali di controllo. Al fine di garantire l'effettività della tutela dell'ente prevista dall'art. 243-quater, comma 5 (impugnazione della delibera entro trenta giorni) qualora ricorrano le fattispecie di cui all'art. 243-quater, comma 7 e più precisamente la mancata approvazione del piano o la mancata presentazione del piano, agli adempimenti che avviano l'applicazione dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011, la Sezione regionale di controllo provvede non prima del decorso del termine per impugnare e, in caso di intervenuta impugnazione, non prima della decisione sul ricorso. Il termine per impugnare decorre dalla data di pubblicazione della deliberazione che decide sul piano.

9. Sub A7 è posta la questione intesa a stabilire se la verifica della regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge concreti un requisito di ammissibilità alla procedura; ovvero se si tratti di una questione attinente al merito che la Sezione regionale di controllo deve valutare in via preliminare oppure unitamente agli altri elementi, allorquando si pronunci sull'approvazione o sul diniego del piano.

Tale questione viene trattata congiuntamente a quella proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria ricapitolata sotto la lettera B1 della premessa, in quanto sussiste una sostanziale coincidenza tematica tra le due questioni. La specificità del quesito della Sezione ligure risiede nella prospettata facoltà per l'ente che faccia ricorso alla procedura di riequilibrio per squilibri strutturali funzionali, di ritenere sospeso il termine per l'approvazione del bilancio di previsione in attesa dell'approvazione del piano di riequilibrio. Per cui non cambia l'oggetto sostanziale del quesito e cioè la necessità, o meno, che l'approvazione del piano sia preceduta dall'approvazione del rendiconto e del bilancio di previsione. Occorre premettere che la valutazione della necessità della regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo

rendiconto nei termini di legge argomentata nella deliberazione n.16/SEZAUT/2013/INPR (cfr. pag.6 della deliberazione) motivava un criterio applicativo della nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in sintonia con i principi fondamentali della programmazione e della gestione finanziaria dei bilanci pubblici, così come esposto in quella sede, fermo restando che la legge non configura tali adempimenti come condizioni di accesso alla procedura; ciò che è sufficiente ad escludere che i ripetuti adempimenti possano essere considerati condizioni di ammissibilità della presentazione del piano, come, sia pure in via di mera ipotesi, paventa la Sezione remittente nel formulare la questione di massima.

Detti adempimenti costituiscono fondamentali elementi istruttori in quanto ai sensi dell'art. 243-bis, comma 6 il piano di riequilibrio deve contenere tra l'altro la puntuale ricognizione dell'avanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e l'individuazione di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio entro il periodo massimo di dieci anni a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano.

Si tratta di alcune tra le previsioni concernenti il contenuto minimo obbligatorio del piano che implicano necessariamente l'avvenuta adozione dei documenti di consuntivo e di programmazione: il primo, per tabulas, il secondo in quanto presupposto di fatto e di diritto indispensabile per poter apprezzare l'adeguatezza dello sforzo di risanamento al ripristino degli equilibri .

Peraltro, alla luce di un'interpretazione sistematica delle norme del TUEL che vengono in evidenza, la necessità che sia stato approvato il bilancio di previsione trova avallo nel fatto che la procedura di riequilibrio costituisce un rimedio che si aggiunge a quelli la cui iniziativa è affidata agli organi ordinari dell'ente e che sono espressione dei principi di gestione di cui al capo IV del Titolo III del TUEL, tra i quali è la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Le valutazioni che inducono a ricorrere alla nuova procedura di

risanamento, ritenendo insufficienti quelle ex articoli 193 e 194, muovono proprio dalla verifica della permanenza degli equilibri durante la gestione. In altri termini la constatazione degli squilibri strutturali deve essere attuale, soprattutto per valutarne l'effettiva portata; da qui la necessità della preventiva approvazione del documento autorizzatorio.

Le ragioni fin qui esposte valgono anche a far ritenere applicabile l'orientamento interpretativo fin qui argomentato in ordine alla questione di massima proposta dalla Sezione ligure.

Va, infatti, messo in evidenza che se l'art. 243-bis TUEL non accenna ad alcuna distinzione di fattispecie, non sembra tuttavia che una tale distinzione possa operarsi in via interpretativa.

Giova ribadire in proposito che la procedura di riequilibrio pluriennale si inserisce nel sistema dei rimedi di risanamento come ulteriore, distinto e, potrebbe aggiungersi, compiuto rimedio rispetto a quelli già codificati.

Il valore sistematico della nuova procedura lo si apprezza soprattutto nei fatti presupposti che sono richiesti per poter ricorrere a tale rimedio per il riequilibrio dei conti.

Questi fatti sono: "gli squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto", senza alcuna distinzione e l'insufficienza delle misure di cui agli artt. 193 e 194 TUEL. Distinguere sulla causa dello squilibrio per trarne la conseguenza che, almeno nell'ipotesi in cui siano determinanti i fattori di squilibrio strutturale-funzionale, non è necessaria la preventiva approvazione del bilancio, significa andare oltre la norma.

La specificità del rimedio la si coglie anche nell'immediatezza dell'operatività delle misure – fermo restando il tempo di sviluppo delle stesse – e nella finalità correttiva e non di una integrale e generale riprogrammazione finanziaria, come avviene per il dissesto.

L'unicum della procedura di riequilibrio sta proprio nella ritenta possibilità di recuperare le condizioni di

riequilibrio che si sono precarizzate nello sviluppo di una programmazione che, comunque, conserva la validità delle linee generali della politica di bilancio già attuata dall'Amministrazione.

Da questa unicità formale e sostanziale discende, concettualmente, l'unicità di principi interpretativi ed applicativi. In tal senso non può ritenersi che il ricorso alla procedura di riequilibrio nel caso prospettato dalla SRC Ligure, fermo restando che la possibilità di accedervi si configura solo se l'insufficienza delle risorse della competenza, che rendono impossibile pareggiare il bilancio, non configuri lo squilibrio strutturale funzionale ex art. 244 TUEL, possa prescindere dall'approvazione del bilancio di previsione.

Conclusivamente, in ordine alle questioni poste sub A7 e B1 possono confermarsi gli indirizzi esposti nella deliberazione n.16/SEZAUT/2013/INPR circa la necessità della preventiva approvazione del rendiconto e del bilancio di previsione rispetto all'approvazione del piano di riequilibrio.

Tali adempimenti non costituiscono condizioni legali di ammissibilità del piano, né formano oggetto di valutazione preliminare al merito in sede di deliberazione sul piano, ma rappresentano essenziali ed imprescindibili elementi istruttori destinati alla commissione ex art. 155 del TUEL.

L'eventuale constatazione da parte della commissione della mancata approvazione dei documenti, od anche di uno dei documenti, prima della presentazione del piano – come prospettato dalla Sezione campana per alcuni casi al suo esame – costituisce oggettivo elemento di perplessità che si riflette sul valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, dello strumento di risanamento, che sarà esposto nella relazione finale e che sarà valutato dalla Sezione regionale di controllo ai fini delle sue determinazioni.

D E L I B E R A

Alle questioni interpretativo-applicative riassunte in

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

I Relatori Il Presidente

F.to Rinieri FERONE F.to Raffaele SQUITIERI

F.to Luisa D'EVOLI

Depositata in Segreteria il giorno 2 ottobre 2013