



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Questione di massima sulla corretta interpretazione dell'art.188 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), relativamente al ripiano del disavanzo d'amministrazione nell'ipotesi di scioglimento degli organi elettivi dell'ente locale.

Deliberazione n. 30/SEZAUT/2016/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 30 /SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 20 ottobre 2016

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di referto

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Agostino CHIAPPINIELLO, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Maurizio MIRABELLA, Antonio FRITTELLA, Fulvio Maria LONGAVITA
Consiglieri	Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Franco MUSOLINO, Mario ALÌ, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Rossella BOCCI, Valeria FRANCHI
Referendari	Giovanni GUIDA, Michela MUTI

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. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

Vista la deliberazione n. 123/2016/QMIG, depositata il 27 giugno 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per le Marche ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente la possibilità che il ripiano del disavanzo di amministrazione adottato dal Commissario nominato dal Prefetto vada oltre il termine del suo mandato (applicazione dell'art. 188 del Tuel, novellato dal d.lgs. n. 126/2014);

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 22 del 1° agosto 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per le Marche;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2343 del 3 ottobre 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Carmela Iamele e Rinieri Ferone

PREMESSO

Il Commissario prefettizio dal comune di Tavoleto (PU) per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali ha richiesto alla Sezione di controllo delle Marche ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, parere circa l'esatta interpretazione del terzo periodo del primo comma dell'art.188 del TUEL, come modificato dall'articolo 74, comma 1, n. 32), lett. a) e b), del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, a sua volta emendato dall'art. 1, comma 1, lett. a) del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 in tema di armonizzazione contabile (e avente una sua corrispondenza, per le Regioni, nell'art. 42, co. 12, del d.lgs. n. 118/2011).

La questione, rimessa al Presidente della Corte dei conti ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 è stata deferita alla Sezione delle autonomie con l'ordinanza richiamata nel preambolo ed è prospettata nei seguenti termini: "Se, nella ipotesi di scioglimento degli organi elettivi dell'ente locale, è possibile che il Commissario incaricato dal Prefetto della provvisoria gestione dell'ente debba, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di ripiano di cui all'art. 188 del Tuel, novellato dal d.lgs. n. 126/2014, avere esclusivo riguardo alla durata del proprio incarico, ovvero possa andare oltre, avendo riguardo alla durata della consiliatura degli organi sostituiti".

La disposizione di dubbia interpretazione dell'art.188 del TUEL recita: Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso" non oltre la durata della consiliatura", contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

CONSIDERATO

1. In via di premessa sul metodo logico-interpretativo è necessario precisare che la questione non può trovare soluzione nella esegesi dello specifico riferimento materiale all'elemento temporale, cercando un'interpretazione adattativa della locuzione "durata della consiliatura" - contenuta nel terzo periodo del 1 comma dell'art. 188 TUEL - alla durata e alla prospettiva temporale dell'incarico commissariale, normalmente limitata ad un arco di tempo breve. Così che neppure sembra che per superare il limite appena menzionato della brevità della durata della gestione straordinaria possa ipotizzarsi una sorta di surroga della componente temporale della consiliatura a quella della durata dell'incarico commissariale, in modo che quest'ultimo possa definire un piano di rientro

disponendo virtualmente del tempo rimanente della consiliatura. Basti considerare in proposito che è ben possibile che la rimanente consiliatura degli organi elettivi sciolti anzitempo sia altrettanto breve.

Sul punto è necessario, invece, indagare il fondamento e la finalità del potere che esercita il commissario prefettizio nell'adottare i provvedimenti di ripiano del disavanzo, per valutare l'ampiezza ed i limiti di tale potere.

2. Fondamento e finalità che si comprendono evidenziando che le disposizioni che contemplano la disciplina del pareggio di bilancio, così come quelle concernenti gli equilibri ad esso funzionali, sia nella loro costruzione, sia nella loro conservazione, sia, infine, nella loro salvaguardia, trovano espresso fondamento, innanzitutto, nella Costituzione, artt. 81, 97 e 119; poi, nella legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; così anche nelle disposizioni attuative del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, come modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, disposizioni che, va sottolineato, attuano principi di ordine pubblico normativo inteso come insieme di principi fondanti l'ordinamento e corrispondenti ai valori unificatori dell'intero assetto giuridico nella specifica proiezione della materia della finanza pubblica.

3. Da tale qualità normativa discende che tutte le misure legislative, che attuano i suddetti principi sono essenziali ed indisponibili da parte di chi è tenuto ad applicarle; l'adempimento dell'obbligo di provvedere al ripiano del disavanzo accertato a rendiconto è legalmente tipico ed è garantito dagli stessi interventi sollecitatori e sostitutivi ex art. 141 TUEL attivati in caso di inerzia nell'approvazione del rendiconto di cui all'art. 227 TUEL. Analogamente, l'obbligo di garantire l'equilibrio gestionale codificato dalla legge n. 243/2012, come modificata dalla legge n. 164/2016 che all'art. 9, comma 2, come sostituito, prevede che in caso di valore negativo, a rendiconto, del saldo di competenza tra entrate e spese finali, devono essere adottate misure di correzione al bilancio tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo. Le sanzioni previste in linea di principio dal comma 4 dell'art. 9 della predetta legge sono rimandate ad una successiva legge dello Stato.

4. Le misure di ripiano del disavanzo, dunque, al pari delle altre misure incidenti sulla materia degli equilibri e del pareggio, hanno uno "statuto", costituito da principi generali dell'ordinamento, indisponibili da chi esercita le attribuzioni istituzionali, se non

nei limiti previsti dalla legge. Deve considerarsi al riguardo che l'art. 188 del TUEL, inserito nel Titolo III della parte II del TUEL "Gestione del bilancio" nel codificare il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto, declina concretamente un aspetto fondamentale della programmazione secondo i principi di bilancio di cui all'art. 162 TUEL (Tit. II Parte II "Programmazione e Bilanci") e cioè che il bilancio di previsione, riferito almeno ad un triennio (art. 162, comma 1), sia deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo del recupero del disavanzo o dell'utilizzo dell'avanzo.

5. La prospettiva ordinaria di riferimento per ripianare eventuali disavanzi è, dunque, quella programmatica tipica del bilancio di previsione nella sua minima, obbligatoria estensione triennale. Ciò in coerenza con i caratteri qualificanti della programmazione, tra i quali c'è quello della valenza pluriennale del processo (punto 3 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio) che, anche ai fini di realizzazione del concorso al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, "rendono necessaria una consapevole attività di programmazione con un orizzonte temporale almeno triennale" (punto 3.1. del ricordato principio). In linea di massima, quindi, l'orizzonte della programmazione triennale deve incorporare, ove necessario, anche le misure correttive che nella prospettiva incidono sulla stessa e ciò va anche visto in coerenza sistematica con l'art. 9, comma 2 della legge n. 243/2012, come novellata dall'art. 1 della legge n. 164/2016 in materia di equilibri dei bilanci delle regioni e degli enti locali. Detta norma, come già ricordato, statuisce che in caso di valore negativo del saldo in termini di competenza tra le entrate e le spese finali, l'ente "adotta misure di correzione tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo in quote costanti" senza alcun altro elemento temporale di riferimento limitativo della modalità di pianificazione.

6. L'assetto della disciplina del ripiano dei disavanzi, come descritti dalle norme di principio e gestionali appena ricordate, è di applicazione vincolata al di là, e prima, delle modalità procedurali. In sostanza, l'accertamento del disavanzo, in sede di approvazione del rendiconto, impone all'organo che esercita le attribuzioni istituzionali preordinate alla gestione del bilancio e all'adozione delle misure di risanamento, di adottarle nel rispetto delle modalità, delle forme e procedure, delle finalità e dei vincoli sostanziali che discendono dai criteri di programmazione e gestione e dai principi generali di bilancio.

Misure di correzione che non devono in alcun modo essere surrettiziamente sostitutive di altre eventuali e più radicali misure quali il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale o la dichiarazione di dissesto, laddove ne ricorrano i presupposti di legge, ciò che deve emergere dall'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo nella delibera di adozione del piano di rientro, secondo quanto dispone l'art. 188, comma 1 settimo periodo, del TUEL.

Così come sul piano delle scelte delle misure per pianificare il rientro dal deficit non si potrà prescindere dai vincoli imposti dagli equilibri strutturali del bilancio che incidono sulla sostenibilità finanziaria del piano di rientro. Tali vincoli limitano la discrezionalità, astretta dalla necessità di pareggio tra entrate e spese.

7. L'art. 188, nel codificare l'obbligo del recupero del disavanzo, declina anche alcuni aspetti procedurali. Tra questi gli aspetti relativi alle modalità temporali, prevedendo: a) l'applicazione all'esercizio in corso dell'intero disavanzo; b) in alternativa, la distribuzione negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione previa predisposizione del piano di rientro adottato secondo le formalità ivi indicate. Queste rappresentano le modalità ordinarie di ripiano che assumono a riferimento il triennio del bilancio di previsione e che rendono irrilevante ogni altro aspetto, in particolare l'organo, ordinario o straordinario, che adotta la misura di risanamento. In sostanza laddove risulti non sostenibile da un punto di vista finanziario l'applicazione del disavanzo all'esercizio in corso, lo stesso deve essere distribuito negli esercizi successivi considerati nel bilancio. La circostanza che gli esercizi successivi superino la consiliatura ovvero l'incarico commissariale in corso e coincidano con il periodo di mandato elettivo di una nuova amministrazione, non costituisce impedimento giuridico-contabile all'adozione del ripiano pluriennale che costituisce precipuo obbligo gestionale.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 123/2016/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

“l'obbligo di provvedere a ripianare il disavanzo di amministrazione di cui all'art. 188 del TUEL, nei termini e secondo le modalità ivi disciplinate, rileva a prescindere dall'organo titolare dei poteri da esercitare per il raggiungimento di tale

scopo. Laddove l'applicazione del disavanzo all'esercizio in corso risulti non sostenibile da un punto di vista finanziario, lo stesso deve essere distribuito negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione avuto riguardo solo alla sua estensione minima obbligatoria triennale e salvaguardando le compatibilità economico-finanziarie del processo di programmazione. La circostanza che gli esercizi successivi superino la consiliaura in corso e coincidano con il periodo di mandato elettivo di una nuova amministrazione non costituisce impedimento giuridico-contabile all'adozione del ripiano pluriennale che deve essere obbligatoriamente adottato".

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 20 ottobre 2016.

I Relatori

F.to Carmela IAMELE

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

F.to Rinieri FERONE

Depositata in Segreteria il 25/10/2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

