ENTI LOCALI E PIANO DI RIEQUILIBRIO

Posted on 19 Ottobre 2022 by Vanessa Manzetti

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità
Tags: bilancio, comune, corte dei conti, crisi finanziaria, dissesto, ente locale, enti locali, enti territriotriali, equilibrio, piano, provincia, rendiconto, riequilibrio, tavolo tecnico

Il "Tavolo tecnico" e gli immutati poteri della Corte dei Conti

di Vanessa Manzetti

Ad arricchire il già complesso quadro che interessa gli enti in piano di riequilibrio è intervenuto nuovamente il legislatore, adottando nell'ambito del d.l. n. 50 del 2022, tra le misure in favore degli enti territoriali (capo II), l'art 43 rubricato "**Misure per il riequilibrio finanziario di province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia e di città metropolitane nonché per il funzionamento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard**".

L'art. 43 del d.l. n. 50/2022 ha, infatti, introdotto una **nuova procedura di controllo** intersoggettivo ed amministrativo (stato-enti territoriali) nell'ottica dell'art. 120 Cost, secondo la quale i comuni (capoluogo) in PRFP che registrano un disavanzo particolarmente alto, in una misura *pro capite* determinata dalla legge, possono pervenire ad un accordo amministrativo il cui risultato è la sospensione degli effetti della pronuncia di accertamento del giudice contabile ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 Tuel[1] .

Una norma dunque non irrilevante, che merita una particolare attenzione, anche perché questa si caratterizza per una tecnica di *drafting* a rinvii incrociati che la rende di non immediata lettura.

Da qui la necessità di porre in essere una lettura coordinata dei testi, al fine di rendere maggiormente chiara la norma sia dal piano procedurale che sostanziale.

Così "scandagliando" la norma *sul piano procedurale* questa prevede quattro passaggi.

Il primo consistente nel previo impegno del comune alle misure, da parte dell'organo competente al bilancio, a cui segue la verifica di tavolo tecnico ministeriale sui presupposti sostanziali (in particolare il rapporto tra disavanzo e popolazione; il contenuto e adeguatezza misure, con possibilità di indicare quelle adeguate che ci vogliono), la conseguente proposta di sottoscrizione del MEF. Ed infine, la sottoscrizione da parte del Presidente del consiglio o un suo delegato.

Guardando, invece, la disposizione dal piano sostanziale[2] a questa sottendono: (a) l'obbligo di eseguire le misure sostanziali previste dall'accordo; (b) il diritto ai contributi governativi di sostegno stabiliti con l'accordo; (c) la sospensione per due anni del solo comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011. Il legislatore, infatti, più volte afferma che l'effetto dell'accordo è quello di determinare la non applicabilità dell'art. 6 "limitatamente alla dichiarazione di dissesto", lasciando intatta la

vigenza/applicabilità di tutto quanto rimane del testo (art. 43, comma 5).

Vale a dire tutto ciò dal lato dei poteri della Corte di conti?

Che dallo "scheletro" dell'art.43 ipoteri giudiziari della Corte di conti, sia ex 148-bis che ex art.243-quater Tuel rimangono, tant'è che i risultati dei monitoraggi vengono ad essa inviati (cfr. art. 43 comma 6, che richiama i commi 577 e 578 della l. n. 234/2021)[3].

Ne consegue che è ancora applicabile il comma 2-bis che consente al prefetto di sciogliere il Comune a mezzo di un commissario *ad acta* in caso di accertamento dello "stato" di dissesto ai sensi dell'art. 243-quater comma 7, salvo che esso può non "deliberare il dissesto", degradando quella da scelta "vincolata" a scelta politico-amministrativa del Ministero dell'interno.

Resta però intatto l'obbligo di adottare misure correttive ai sensi dell'art. 193 Tuel, con la conseguenza che la mancata dichiarazione di dissesto o di altra idonea misura correttiva sul bilancio, che consenta di raggiungere il pareggio contabile di esercizio e recuperare lo squilibrio, ai sensi dell'ultimo comma, obbliga comunque a sciogliere l'ente con la procedura commissariale da tale articolo prevista, quest'ultima non "sospesa".

Coerentemente con la mancata sospensione dei controlli giudiziari ex art. 20 della l. n. 243/2012 (legge rinforzata ex art. 81 comma 6 Cost.), l'art. 43 ha anche previsto una proroga termini per l'approvazione del PRFP nonché delle rimodulazioni/riformulazioni in corso, in modo che l'accordo possa costituire un elemento istruttorio per le valutazioni della Corte dei conti ex art. 243-quater e 148-bis Tuel. Infatti, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 43 del d.l. n. 50/2022 (Comma inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91): «*I termini di presentazione o riformulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale previsti dall'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché quelli di presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, prevista dall'articolo 259 del medesimo testo unico, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto sono prorogati di centoventi giorni per gli enti che abbiano sottoscritto gli accordi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 572 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e fino al 31 dicembre 2022 per gli enti che abbiano presentato le proposte di cui al comma 3 del presente articolo, senza che sia successivamente intervenuta la sottoscrizione dell'accordo. I documenti oggetto della sospensione disposta ai sensi del primo periodo del presente comma tengono conto delle misure previste dall'accordo».*

***

Note:

1. Art. 43 del D.L. n. 50/2022: «[...]. 2. *Al fine di favorire il riequilibrio finanziario, i Sindaci dei comuni capoluogo di provincia che hanno registrato un disavanzo di amministrazione pro-capite superiore a 500 euro, possono sottoscrivere un accordo per il ripiano del disavanzo con il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in cui il comune si impegna, per il periodo nel quale è previsto il ripiano del disavanzo, a porre in essere parte o tutte le misure di cui all'articolo 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021.*

   3. *La sottoscrizione dell'accordo di cui al comma 2 è subordinata alla verifica delle misure di cui al medesimo comma 2, proposte dai comuni interessati entro trenta giorni dalla data di entrata in*

vigore del presente decreto, da parte di un tavolo tecnico istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso il Ministero dell'interno [...]. *Il tavolo, considerata l'entità del disavanzo da ripianare individua anche l'eventuale variazione, quantitativa e qualitativa, delle misure proposte dal comune interessato per l'equilibrio strutturale del bilancio* [...].

5. *Per il periodo di due anni dalla sottoscrizione dell'accordo di cui al comma 2 sono sospese le misure di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, limitatamente alla dichiarazione di dissesto. La sospensione di cui al primo periodo decade nel caso di mancata deliberazione entro i termini stabiliti nell'accordo delle misure concordate.*

6. *Ai fini della verifica e del monitoraggio dell'accordo di cui al comma 2 si applicano i commi 577 e 578 dell'articolo 1 della legge n. 234 del 2021.*

7. *Ai comuni che sottoscrivono l'accordo di cui al comma 2 si applicano le disposizioni previste dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.*»

2. Art. 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021 (a cui rinvia il comma 2 dell'art. 46): «*L'erogazione del contributo di cui al comma 567 è subordinata alla sottoscrizione, entro il 15 febbraio 2022, di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il sindaco, in cui il comune si impegna per tutto il periodo in cui risulta beneficiario del contributo di cui al comma 567 ad assicurare, per ciascun anno o con altra cadenza da individuare nel predetto accordo, risorse proprie pari ad almeno un quarto del contributo annuo, da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari, attraverso parte o tutte le seguenti misure, da individuare per ciascun comune nell'ambito del predetto accordo:*

a) istituzione, con apposite delibere del Consiglio comunale, di un incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF, in deroga al limite previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, e di un'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero;

b) valorizzazione delle entrate, attraverso la ricognizione del patrimonio, l'incremento dei canoni di concessione e di locazione e ulteriori utilizzi produttivi da realizzare attraverso appositi piani di valorizzazione e alienazione, anche avvalendosi del contributo di enti ed istituti pubblici e privati;

c) incremento della riscossione delle proprie entrate, prevedendo, fermo quando disposto dall'articolo 1, commi 784 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160:

1) in presenza di delibera che attribuisce l'attività di recupero coattivo delle predette entrate a soggetti terzi, ivi compresa l'Agenzia delle entrate-Riscossione, l'affidamento a questi ultimi, almeno trenta mesi prima del decorso del termine di prescrizione del relativo diritto, dei carichi relativi ai crediti maturati e esigibili a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'accordo previsto dal presente comma. Nei primi due anni di attuazione dell'accordo l'affidamento dei predetti crediti deve essere effettuato almeno venti mesi prima;

2) con deliberazione adottata a norma dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, condizioni e modalità di rateizzazione delle somme dovute, fissandone la durata massima in 24 rate mensili, anche in deroga all'articolo 1, commi 796 e 797, della citata legge n. 160 del 2019 e all'articolo 19 del decreto del Presidente dalla Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Nei primi due anni di attuazione dell'accordo la durata massima della rateizzazione può essere fissata in 36 rate

mensili;

d) riduzioni strutturali del 2 per cento annuo degli impegni di spesa di parte corrente della missione 1 «Servizi istituzionali, generali e di gestione», ad esclusione dei programmi 04, 05 e 06, rispetto a quelli risultanti dal consuntivo 2019;

e) completa attuazione delle misure di razionalizzazione previste nel piano delle partecipazioni societarie adottato ai sensi dell'articolo 24 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e integrale attuazione delle prescrizioni in materia di gestione del personale di cui all'articolo 19 del medesimo testo unico;

f*) misure volte:*

1) alla riorganizzazione e allo snellimento della struttura amministrativa, ai fini prioritari di ottenere una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e delle dotazioni organiche, nonché dei contingenti di personale assegnati ad attività strumentali, e di potenziare gli uffici coinvolti nell'utilizzo dei fondi del PNRR e del Fondo complementare e nell'attività di accertamento e riscossione delle entrate;

2) al conseguente riordino degli uffici e organismi, al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni;

3) al rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali attraverso la costituzione di uffici comuni;

4) al contenimento della spesa per il personale in servizio, ivi incluse le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, in misura proporzionale all'effettiva riduzione delle dotazioni organiche, al netto delle spese per i rinnovi contrattuali;

5) all'incremento della qualità, della quantità e della diffusione su tutto il territorio comunale dei servizi erogati alla cittadinanza; a tal fine l'amministrazione è tenuta a predisporre un'apposita relazione annuale;

g) razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici, al fine di conseguire una riduzione della spesa per locazioni passive;

h) incremento degli investimenti anche attraverso l'utilizzo dei fondi del PNRR, del Fondo complementare e degli altri fondi nazionali ed europei, garantendo un incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026, rispetto alla media del triennio precedente, almeno pari alle risorse assegnate a valere sui richiamati fondi, incrementate del 5 per cento e, per il periodo successivo, ad assicurare pagamenti per investimenti almeno pari alla media del triennio precedente, al netto dei pagamenti a valere sul PNRR e sul Fondo complementare;

i) ulteriori interventi di riduzione del disavanzo, di contenimento e di riqualificazione della spesa, individuati in piena autonomia dall'ente.»

3. Art. 1, commi 577-579, della legge n. 234 del 2021: «*577. La verifica dell'attuazione dell'accordo di cui al comma 572 e il monitoraggio delle misure adottate ai fini della ripresa degli investimenti e del corretto utilizzo delle risorse di cui al comma 567 sono effettuati dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno, con cadenza*

semestrale. La verifica sul rispetto delle misure di cui al comma 572, lettera c), è effettuata dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, che ne dà comunicazione alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. In caso di esito negativo delle predette verifiche, la Commissione individua le misure da assumere per l'attuazione dell'accordo, in conformità a quanto previsto dal comma 573, entro il successivo monitoraggio semestrale.

Qualora in tale sede la Commissione accerti nuovamente la mancata attuazione degli impegni e degli obiettivi intermedi, trasmette gli esiti delle verifiche alla competente sezione regionale della Corte dei conti e propone al Presidente del Consiglio dei ministri la sospensione del contributo per le annualità successive. La prima verifica dell'attuazione dell'accordo è effettuata con riferimento alla data del 31 dicembre 2022.

578. Gli esiti della verifica di cui al comma 577 sono trasmessi alla Corte dei conti che procede nell'ambito delle verifiche di cui all'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e, per i comuni di cui al comma 567 in procedura di riequilibrio finanziario, all'articolo 243-quater del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ferma restando, per due anni, la sospensione delle misure di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, limitatamente alla dichiarazione di dissesto.

579. Ai comuni di cui al comma 567, che sottoscrivono l'accordo di cui al comma 572, si applicano le disposizioni previste dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.» □