

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 5 febbraio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei

pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 22 gennaio 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Arcore (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Arcore;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Arcore ha posto alla Sezione un quesito in ordine all'interpretazione ed applicazione della disciplina relativa al Patto di stabilità interno per il 2009, con specifico riferimento alla circostanza *"se i pagamenti previsti alla voce investimenti relativi alle cosiddette infrastrutture purchè appositamente autorizzati dal Ministero dell'Economia" (art. 2 – comma 48 – legge 203/08) possano intendersi esclusi dal calcolo del Patto di stabilità anche per l'anno 2009"*.

Precisa, che l'ente nel 2009 dovrebbe effettuare necessariamente alcuni pagamenti in relazione ad alcuni investimenti essenziali.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Arcore, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.*

3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;

- non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;

- ha *"carattere generale"*, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative all'interpretazione della disciplina relativa al Patto di stabilità ed alle conseguenze contabili e finanziarie che derivano dalla sua applicazione nella gestione degli enti territoriali;

- rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e, in particolare, ai vincoli all'attività finanziaria degli enti che derivano dalla disciplina nota come Patto di stabilità interno.

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco di Arcore

Il richiedente ha posto alla Sezione un quesito in ordine all'interpretazione delle norme che disciplinano il Patto di stabilità interno, con specifico riferimento alla circostanza se la particolare deroga introdotta dall'art. 2, co. 48 della legge finanziaria per il 2009 che sembrerebbe escludere dalla determinazione dei saldi il calcolo degli importi pagati in relazione ad alcuni specifici investimenti in infrastrutture sia applicabile anche nell'esercizio 2009.

Il Comune, infatti, si troverebbe nella necessità di effettuare alcuni pagamenti conseguenti ad alcuni investimenti connessi *"ad opere di interesse sovra comunale piuttosto che assolutamente necessarie ed improrogabili per la tutela della pubblica incolumità"*.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Arcore riveste particolare importanza poiché pone alcuni significativi interrogativi in ordine alla disciplina del Patto di stabilità interno, al suo grado di efficacia, e alla valutazione e portata delle deroghe introdotte dallo stesso legislatore.

La Sezione si è occupata in numerose occasioni della disciplina del

Patto di stabilità interno e, da ultimo, anche di alcuni dei problemi posti dalla nuova regolamentazione introdotta per l'esercizio 2009 (delibera n. 86 del 2008).

Tuttavia, considerata la recente evoluzione normativa e, in particolare, la peculiare ipotesi contenuta nella legge finanziaria per il 2009 (art. 2, co. 48), al fine di chiarire la portata della disciplina normativa che regola attualmente il Patto di stabilità interno, anche in relazione alle regole di bilancio degli enti territoriali, sono necessarie alcune precisazioni.

Le considerazioni svolte in questo parere hanno carattere generale e, come tali, possono essere condivise o meno dal Comune di Arcore che in sede di predisposizione del bilancio di previsione per il 2009 e pluriennale potrà tenere conto delle argomentazioni della Sezione, unicamente ed esclusivamente se riterrà di condividerle facendole proprie. Infatti, la funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti territoriali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività.

Gli enti territoriali che concorrono a comporre la Repubblica sono tenuti ad osservare il Patto di stabilità interno, così come previsto e disciplinato dalle leggi finanziarie statali.

1) L'osservanza dei vincoli di spesa o finanziari imposti all'interno di questa disciplina deve avere essere stabilita già nell'individuazione degli interventi contenuti nel bilancio preventivo, anche se l'effettivo scostamento è accertabile solo al termine dell'esercizio, come questa Sezione ha avuto modo di precisare sin dalla delibera n. 10 del 13 ottobre 2006.

Infatti, se anche è vero che non sempre gli interventi contenuti nel bilancio vengono eseguiti integralmente, il vincolo del rispetto degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità deve informare il documento di previsione che deve indicare sia le aspettative dell'ente in ordine alle entrate in modo chiaro e veridico e, conseguentemente, gli interventi che, in base alle risorse ed ai vincoli, potranno essere effettuati.

2) La disciplina del Patto di stabilità interno è stata caratterizzata, sin da quando è stata introdotta con la legge finanziaria per il 1999, da una forte instabilità poiché quasi ogni anno le regole che gli enti sono tenuti ad applicare vengono modificate o integrate, al fine di rispondere, a seconda dei

casi, ad esigenze strutturali o, anche soltanto contingenti.

Come questa Sezione ha messo in rilievo in più occasioni, una disciplina, quale quella del Patto, che pone rigidi limiti all'autonomia operativa degli enti dovrebbe essere concordata fra lo Stato e gli stessi destinatari e, soprattutto, dovrebbe essere caratterizzata da una elevata stabilità al fine di permettere ai Comuni ed alle Province di programmare adeguatamente la loro attività ed i loro interventi sia in relazione alle attività ordinarie che a quelle di realizzazione di opere pubbliche che richiedono, ovviamente, la possibilità di operare in un contesto temporale che oltrepassa l'ordinaria gestione annuale.

3) I continui cambiamenti e il passaggio dal criterio dei tetti di spesa a quello del saldo, prima, e del saldo misto (calcolo della spesa corrente in termini di competenza e di quella in conto capitale in termini di flussi di cassa), poi, ha comportato, anche in relazione alla base di riferimento che viene presa in considerazione (la spesa media di un periodo temporale precedente nel quale vigevano regole di spesa in relazione al Patto di stabilità interno differenti!), seri problemi ad alcuni enti che si sono trovati a dover raggiungere degli obiettivi molto difficili, se non impossibili, a causa della dinamica della spesa avviata negli anni precedenti.

In particolare, l'adozione del criterio della competenza mista che utilizza quale riferimento delle spese di investimento "la cassa", vale a dire gli effettivi pagamenti che vengono effettuati nell'esercizio di riferimento, ha comportato notevoli problemi agli enti che avevano avviato negli anni precedenti la costruzione di opere pubbliche, impegnando, nel rispetto della normativa vigente, le relative somme e soprattutto perfezionando obbligazioni giuridicamente vincolanti con terzi soggetti, in particolare imprese fornitrici di lavori, beni o servizi.

La situazione è ulteriormente aggravata dalla circostanza che il legislatore, con la manovra finanziaria per il 2009, ha reintrodotto specifiche limitazioni amministrative per gli enti che non rispettano le previsioni del Patto di stabilità interno (art. 76, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133) che, nell'esercizio successivo, non possono procedere all'assunzione di nuovo personale, ricorrere all'indebitamento per finanziare i nuovi investimenti e debbono ridurre specifiche spese.

Dall'analisi dei problemi incontrati dagli enti in relazione alla modifica dei criteri di calcolo degli obiettivi del Patto, la Sezione ha tratto la conclusione che fosse riscontrabile *"una profonda contraddizione del meccanismo che regola attualmente, sia in relazione all'esercizio 2008 che a quello 2009, il*

Patto di stabilità interno” e che la stessa non potesse essere risolta in sede interpretativa o applicativa, potendo unicamente essere eliminata dal legislatore nell'ambito di un intervento di *“manutenzione”* diretto a modificare il criterio di calcolo della spesa per investimenti, in relazione alla specifica circostanza che la contabilità degli enti territoriali è ancora imperniata sul criterio della competenza che, inevitabilmente, nel caso della spesa per investimenti, comporta che lo spazio temporale fra fase dell'impegno e fase della spesa può essere assai ampio (parere n. 86 del 2008).

Nonostante le regole del Patto per il 2009 fossero state introdotte nell'ambito della manovra estiva di finanza pubblica (art. 77 bis, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133), il legislatore, con la legge finanziaria per il 2009, ha modificato alcuni aspetti della disciplina varata pochi mesi prima e, accogliendo parzialmente i rilievi critici in ordine alle distorsioni che poteva comportare il criterio della competenza mista in relazione alla cassa degli investimenti, ha previsto alcune attenuazioni. Sono state escluse dal conteggio della base di riferimento relativa al 2007 le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla cessione di dividendi determinati da operazioni straordinarie qualora quotate in mercati regolamentati, nonché le risorse derivanti dalla vendita di patrimonio immobiliare purchè destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito (art. 2, co. 41, lett. c della legge n. 203 del 2008 che ha sostituito il co. 8 del d.l. 112, conv. in l. n. 133 del 2008). Sempre in questa direzione è stato introdotto, nel testo del citato d.l. n. 112, convertito nella l. n. 133 del 2008, il comma 21 bis che prevede che gli enti che nell'anno 2008 non abbiano rispettato il Patto relativamente ai pagamenti concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa, a fronte di impegni regolarmente assunti, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, non si applicano le limitazioni previste, nei commi 20 e 21 semprechè abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007 e che abbiano registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007 (art. 2, co. 41, lett. f), della l. n. 203 del 2008).

Inoltre, è stato precisato, in linea generale che, a partire dall'anno 2008, le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai

finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale, non sono computate nella base di calcolo e nei risultati del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome (art 77 ter, co 5 bis del d.l. n. 112, conv. in l. n. 133 del 2008, introdotto dal co. 42, dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008).

Inoltre, la legge finanziaria ha previsto un complesso meccanismo di deroga al rispetto delle previsioni del Patto di stabilità interno nel triennio 2009 – 2011 ove l'ente intenda effettuare spese di investimento relative *“a nuovi interventi infrastrutturali, appositamente autorizzati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, previa individuazione delle corrispondenti risorse finanziarie”* ed a seguito di una complessa procedura amministrativa (art. 2, co. 48 della legge n. 203 del 2008).

Da ultimo, l'art. 2 ter del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. in l. 28 gennaio 2009, n. 2 ha previsto che i Comuni che hanno rispettato il patto di stabilità interno nel triennio precedente possono non conteggiare nei saldi utili ai fini del medesimo patto per il 2009 le somme destinate ad investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale per impegni già assunti, se finanziate da risparmi derivanti:

a) dal minore onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiato nei bilanci di previsione;

b) dal minore onere per interessi registrato a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti.

Gli interventi normativi richiamati sopra mettono in rilievo che il legislatore negli ultimi mesi ha cercato di porre rimedio ad alcuni degli inconvenienti che l'applicazione della disciplina del Patto aveva manifestato.

4) In particolare alla reintroduzione delle limitazioni all'attività amministrativa per gli enti che non rispettano la disciplina vincolistica sono state affiancate alcune disposizioni di favore per gli enti che, al contrario, negli ultimi anni hanno raggiunto gli obiettivi.

A questi ultimi viene consentito di effettuare interventi che non vengono conteggiati ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità nel triennio 2009 – 2011.

Tuttavia, al fine di mantenere, presumibilmente, un rigido controllo sull'attività finanziaria degli enti territoriali, il legislatore ha previsto rilevanti

poteri di intervento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, soprattutto in relazione alla possibilità di deroga contenuta nell'art. 2, co. 48 della legge finanziaria.

Infatti, gli "enti virtuosi" che intendano superare i limiti del Patto non possono disporre liberamente delle risorse per effettuare gli interventi infrastrutturali previsti dalla norma ma debbono essere specificamente autorizzati da uno specifico decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, emesso a seguito di un complesso procedimento nel quale è previsto anche l'intervento delle Commissioni parlamentari competenti in materia finanziaria.

Oltretutto, l'intera procedura di presentazione delle istanze da parte degli enti interessati e le modalità di rilascio dell'autorizzazione devono essere previste in un decreto del Presidente della Repubblica che doveva essere emanato entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria. E che, ad oggi, non è stato ancora varato.

L'esistenza di un procedimento autorizzativo affidato allo Stato e le modalità attuative indicate dalla norma in questione sollevano alcune perplessità in ordine all'efficacia della disposizione per risolvere i problemi che la disciplina del Patto di stabilità interno ha evidenziato nei mesi scorsi in relazione alla spesa per investimenti come messo in luce anche da questa Sezione.

Infatti, ferma restando ogni perplessità in ordine alla conformità al nuovo assetto costituzionale di un meccanismo che, di fatto, affida allo Stato la scelta di quali interventi infrastrutturali possano essere realizzati dagli enti territoriali, anziché la sola indicazione dei limiti finanziari di carattere generale, è dubbio che la procedura autorizzatoria, ad oggi solo delineata dalla norma citata sopra, possa completarsi entro il termine di approvazione dei bilanci di previsione, rendendosi necessarie, quindi, ulteriori variazioni degli stessi, senza la certezza che gli interventi possano essere compiuti nel corso del presente esercizio.

Gli investimenti, anche necessari, possono essere realizzati solamente nell'ambito delle previsioni del Patto di stabilità interno. Ove ciò non sia possibile, gli enti che si trovano nella condizione prevista dall'art. 2, co. 48 della legge finanziaria o dell'art. 2 ter del d.l. n. 185 del 2008, conv. in l. n. 2 del 2009, potranno derogare ai limiti solamente seguendo la procedura delineata dal legislatore.

5) In conclusione, nonostante le perplessità manifestate sopra in ordine alla conformità alla Costituzione, allo stato non può che ritenersi che gli

enti territoriali siano tenuti ad osservare la disciplina del Patto di stabilità interno per l'anno 2009 e possano effettuare spese per investimenti in eccedenza ai saldi solo nei casi previsti dalle norme derogatorie, introdotte dal legislatore nei vari provvedimenti che compongono la manovra finanziaria per il 2009 ed anche successivamente all'entrata in vigore della stessa.

In particolare, in base a quanto previsto dall'art. 2, co. 48 agli enti che abbiano rispettato il Patto nel triennio 2005 – 2007 e che nel 2008 abbiano registrato impegni per spesa corrente, al netto di alcune voci individuate da detta disposizione, per un ammontare non superiore a quello medio del triennio 2005 – 2007, non si applicano le limitazioni amministrative previste dai commi 20 e 21 dell'art. 77 bis del d.l. n. 112, conv. in l. n. 133 del 2008, ove il mancato rispetto del vincolo, nel triennio 2009 – 2011, dipenda dall'effettuazione di nuovi interventi infrastrutturali, autorizzati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito della procedura disciplinata dalla stessa norma.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
10 febbraio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)