

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19;

vista la 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'art. 1, co. 166 e segg. della legge 27 dicembre 2005, n. 266

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio diretto all'accertamento del rispetto del Patto di stabilità interno da parte del Comune di Pessano con Bornago;

vista la nota in data 10 aprile 2009 del Magistrato istruttore;

vista l'ordinanza n. 41 in data 15 aprile 2009, con la quale il Presidente ha convocato l'adunanza collegiale della Sezione;

vista la memoria in data 29 aprile 2009, trasmessa dal Comune di Pessano con Bornago;

esaminati gli atti e i documenti inerenti il giudizio in oggetto;

uditi, nella pubblica adunanza del 5 maggio 2009, il Magistrato relatore, dott. Giancarlo Astegiano, nonché, in rappresentanza del comune di Pessano con Bornago, i signori

Giuseppe Caridi, Sindaco, Giuseppe Morgante, Direttore Generale e Piero Conensoci, Responsabile dell'Area finanziaria.

Ritenuto in fatto

Nell'ambito dell'attività di verifica inerente il rispetto del Patto di stabilità interno dei Comuni della Provincia di Milano, prevista e disciplinata dall'art. 1, co. 166 e segg. della legge finanziaria per il 2007, il Magistrato istruttore, in data 10 aprile 2009, ha depositato nella Segreteria della Sezione una relazione con la quale ha segnalato che il Comune di Pessano con Bornago risultava non aver rispettato la disciplina relativa al Patto di stabilità interno per l'anno 2007 in relazione agli obiettivi di cassa, mentre aveva rispettato i limiti di competenza e, pertanto, ha domandato al Presidente della Sezione di fissare un'apposita adunanza per l'esame collegiale della questione.

Con ordinanza n. 41, in data 15 aprile 2009, il Presidente ha convocato la Sezione di controllo per l'adunanza del 5 maggio 2009.

Il provvedimento presidenziale è stato comunicato al Comune di Pessano con Bornago, con la specifica avvertenza che l'ente avrebbe potuto trasmettere documenti ulteriori rispetto a quelli acquisiti in sede istruttoria e depositare note illustrative, prima dell'adunanza.

Il Comune di Pessano con Bornago ha trasmesso una nota in data 29 aprile 2009, con la quale ha messo in luce che con delibera n. 128 del 2 agosto 2007, la Giunta comunale aveva preso atto dell'impossibilità di rispettare il vincolo del patto di stabilità interno inerente la gestione di cassa e aveva autorizzato i responsabili dei servizi a liquidare gli importi relativi ai debiti scaduti, indipendentemente dal rispetto del vincolo finanziario,

“fermo restando il pieno rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità per la gestione di competenza”.

Nella stessa delibera, il Comune metteva in luce che l'ente negli esercizi precedenti aveva osservato la disciplina relativa al patto e che l'unica ragione del mancato rispetto nel 2007 era conseguenza del *“disallineamento”* fra momento in cui era stata disposta la spesa (esercizi precedenti il 2007) ed anno in cui maturava l'obbligo di pagamento.

Nel corso dell'adunanza del 5 maggio 2009, dopo le Relazioni del Magistrato istruttore sono intervenuti, in rappresentanza del comune di Pessano con Bornago, i signori Giuseppe Caridi, Sindaco, Giuseppe Morgante, Direttore Generale e Piero Conensoci, Responsabile dell'Area finanziaria i quali hanno illustrato quanto contenuto nella memoria del 29 aprile 2009.

Al termine dell'adunanza, la Sezione si è riservata la decisione.

Considerato in diritto

In merito alla questione sottoposta all'esame della Sezione

- 1) La questione dedotta nei procedimenti riuniti concerne l'accertamento del mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2007 da parte del Comune di Pessano con Bornago.
- 2) La Sezione regionale di controllo della Lombardia deve, partendo dall'esame delle relazioni previste dalla legge finanziaria per il 2006 sui conti consuntivi relativi all'esercizio finanziario 2007, rendere una specifica pronuncia sul rispetto da parte dei Comuni e delle Province degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, in conformità al disposto del comma 168 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n.

266.

3) All'esito dell'istruttoria effettuata sulla base della relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria, nel contraddittorio con l'amministrazione interessata svoltosi sia in sede istruttoria che nella odierna adunanza dibattimentale, la Sezione ha accertato che il Comune di Pessano con Bornago ha conseguito un saldo finanziario di cassa tale che, in base alla disciplina relativa al patto di stabilità interno per l'anno 2007, come disciplinato dall'art. 1 commi 678 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), non ha raggiunto l'obiettivo previsto dalla norma in questione.

E' risultato, infatti, che il Comune di Pessano con Bornago, quanto alla gestione di competenza, a fronte di un obiettivo di – 67.000 euro ha raggiunto un saldo pari ad euro 367.000, mentre in relazione alla gestione di cassa a fronte di un saldo pari a 742.000 euro ha conseguito un risultato pari a – 1.279.000 euro, con una differenza negativa pari ad euro 2.021.000 euro. Con la conseguenza che, mentre il saldo di competenza rientra nei limiti del saldo obiettivo, quello di cassa è di molto superiore.

4) Dalle documentate argomentazioni addotte dall'ente (memoria del 29 aprile 2009 e documenti ivi citati) è risultato che il mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità 2007 riferito alla gestione di cassa sarebbe dovuto alle modalità di costruzione dell'obiettivo che non tiene conto della circostanza che i pagamenti degli enti territoriali sono conseguenza necessaria degli impegni di spesa e delle conseguenti obbligazioni legittimamente assunte, anche negli esercizi precedenti,

soprattutto in relazione alle spese di investimento.

- 5) 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.

A partire dalla legge finanziaria per l'anno 2007, il legislatore ha previsto esplicitamente che *“Il bilancio di previsione ... deve essere approvato, a decorrere dall'anno 2007, iscrivendo le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza in misura tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno determinato per ciascun anno”* (art. 1, co. 684 della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

La norma appare razionale se solo si considera che i bilanci degli enti territoriali, in ossequio ai principi della programmazione e della veridicità, devono fornire un quadro preciso ed attendibile, in relazione al sistema contabile adottato che si basa sulla competenza, degli interventi che l'ente intende effettuare nel corso dell'esercizio.

- 6) 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 territoriali 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, tenuto anche conto del sistema di contabilità attualmente adottato imperniato sulla competenza.

- 7) I continui cambiamenti e il passaggio dal criterio dei tetti di spesa a quello del saldo finanziario, calcolato in modo diverso a seconda degli esercizi, ha comportato, anche in relazione alla base di riferimento che, di volta in volta, 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 cercare di raggiungere degli obiettivi molto difficili da conseguire, se non impossibili, a causa della dinamica della spesa avviata legittimamente negli anni precedenti.

- 8) La legge finanziaria per il 2007 ha innovato in maniera sostanziale, rispetto agli esercizi precedenti, il meccanismo di formazione del patto di stabilità interno per gli enti territoriali, sostituendo al meccanismo del tetto di spesa da rispettare di anno in anno, il criterio del saldo finanziario (art. 1, co. 676 e segg. della legge 27 dicembre 2006, n. 296). A differenza del precedente limite, in linea di principio, il vincolo sul saldo sembra rispondere in maniera maggiormente adeguata all'esigenza di autonomia finanziaria degli enti territoriali perché dovrebbe rappresentare uno strumento funzionale alle scelte responsabili e virtuose degli Enti medesimi e, inoltre, sembra maggiormente coerente rispetto alle necessità di conformità con il patto di stabilità europeo, gli obiettivi del quale devono essere osservati dall'Italia nel suo complesso.
- 9) Le modalità di formazione dell'obiettivo programmatico che ciascun ente deve rispettare sono rinvenibili nell'art. 1, commi 677 e seguenti che hanno introdotto un meccanismo di determinazione del saldo riferito sia alla gestione di competenza che alla gestione di cassa, con la previsione di specifici parametri diretti ad individuare l'entità del concorso del singolo ente locale alla manovra globale di finanza pubblica, da calcolarsi in relazione alla situazione finanziaria di ciascun ente.

La determinazione dell'obiettivo di miglioramento dei saldi è basata sul calcolo di alcuni parametri finanziari quali la media triennale 2003-2005 dei saldi di cassa risultanti dal conto consuntivo, calcolati in relazione alla differenza fra entrate finali (titoli I II III IV), in conto corrente ed in conto capitale, e spese finali, da cui sono escluse le entrate derivanti da riscossioni di crediti (Titolo IV, cat. 6) e le spese dovute alla riscossione di crediti (Titolo II, intervento 10). Al fine dell'osservanza del patto di stabilità per il 2007 gli enti territoriali dovevano calcolare, in termini di competenza, e conseguire, sia in termini di competenza che di cassa, un saldo finanziario pari a quello del triennio 2003-2005, migliorato dell'entità annua della manovra, così come determinata dal legislatore.

L'elemento centrale del meccanismo introdotto nel 2007 è dato dal calcolo del saldo

finanziario, la definizione del quale è indicata in modo analitico dal legislatore (art. 1 comma 680), così come le modalità di calcolo, sia in relazione alla gestione di competenza che a quella di cassa (art. 1,co. 683).

In base agli accertamenti effettuati dalla Sezione è risultato che l'adozione di due vincoli, riferiti l'uno alla gestione di competenza e l'altro a quella di cassa, vale a dire agli effettivi pagamenti che vengono effettuati nell'esercizio di riferimento, ha comportato notevoli problemi agli enti che, come il Comune di Pessano con Bornago, 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 (sul punto si veda la memoria del comune in data 29 aprile 2009 e il richiamo alla delibera della giunta comunale n. 128 del 2 agosto 2007).

La situazione di questi enti è risultata aggravata dalla circostanza che il legislatore, con la manovra finanziaria per il 2009, non solo 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) ma ha previsto che le stesse modalità di costruzione degli obiettivi del patto per gli esercizi 2009 e seguenti siano diverse a seconda che l'ente interessato abbia rispettato o meno le previsioni del patto nell'esercizio 2007.

10) Val la pena mettere in luce che, al fine di rispettare le previsioni relative al patto di stabilità interno con riferimento alle previsioni di cassa, molti enti nel corso dell'esercizio 2007 hanno cercato di individuare soluzioni temporanee dirette a contemperare la doverosità del rispetto delle prescrizioni del patto con le attività contrattuali (legittimamente) intraprese (negli esercizi precedenti) e hanno ritardato i pagamenti dovuti alle imprese esecutrici dei lavori o delle forniture, differendoli all'esercizio successivo. Si tratta di una prassi che viola le disposizioni legislative inerenti i tempi di pagamento delle obbligazioni contrattuali e che non è conforme ai principi di sana gestione finanziaria. Da un lato, infatti, finisce con il penalizzare le imprese che contrattano con la pubblica amministrazione che, a fronte della conclusione di un contratto che prevede specifici obblighi di esecuzione degli interventi ma anche il diritto di ricevere regolarmente il pagamento delle loro spettanze, vengono danneggiate, in modo del tutto

ingiustificato, a causa del ritardato pagamento. Dall'altro crea distorsioni anche nella gestione finanziaria dell'ente perchè il differimento di un pagamento ad un esercizio successivo condiziona le attività che possono essere compiute in quell'esercizio creando una spirale negativa che può incidere sulla stessa funzionalità gestionale e, in ogni caso, può comportare il pagamento di interessi, convenzionali o di mora, che si configurano come oneri impropri e privi di giustificazione.

Peraltro, non sarebbe razionale neppure l'eventuale dilazione di pagamento che l'ente territoriale concordasse con l'impresa, condizionandola alla mancata corresponsione di interessi, poiché, in questo caso, la traslazione del costo avverrebbe integralmente sull'impresa, con il rischio che la "*metabolizzazione*" di simili prassi comporti un generalizzato aumento dei costi negli appalti futuri delle pubbliche amministrazioni poiché le imprese potrebbero inserire nelle loro offerte il "*costo implicito*" riferito ai possibili ritardati pagamenti.

11) Le considerazioni svolte sopra mettono in luce una profonda contraddizione del meccanismo che ha regolato nell'esercizio 2007 il patto di stabilità interno che non può essere risolta in sede interpretativa o applicativa e che potrebbe unicamente essere eliminata dal giudice costituzionale dichiarando incostituzionale il parametro del patto riferito al raggiungimento dell'obiettivo della gestione di cassa. Ciò anche tenendo conto della circostanza che la contabilità degli enti territoriali è imperniata ancora sul criterio della competenza che, inevitabilmente, nel caso della spesa per investimenti, comporta che lo spazio temporale fra fase dell'impegno, conseguente attività contrattuale, esecuzione degli interventi ed effettivo pagamento sia, in molti casi, anche estremamente ampio.

In caso contrario, gli enti che hanno avviato investimenti negli anni che hanno preceduto l'entrata in vigore delle nuove regole del patto di stabilità interno, come è avvenuto appunto nel caso in esame, finirebbero con l'essere penalizzati poiché risulterebbero inadempienti alle regole del patto di stabilità a causa non di scelte gestionali consapevoli ma per gli effetti inevitabili degli investimenti programmati e legittimamente attuati negli esercizi precedenti, in presenza di una diversa disciplina normativa.

Conseguentemente, all'atto di rendere la pronuncia di cui al comma 168 dell'art. 1 della

legge 23 dicembre 2005, n. 266, in relazione al rispetto del patto di stabilità per il 2007 del Comune di Pessano con Bornago la Sezione si è posta il problema della compatibilità delle modalità di formazione dell'obiettivo del patto, così come fissato dall'art. 1 commi 677 e segg. della legge finanziaria 2007, e in particolare dai co. 681 e 683 nella parte in cui prevedono che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 gli enti devono conseguire un saldo finanziario "in termini di cassa" pari a quello medio riferito agli anni 2003 – 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione, con le norme costituzionali in appresso indicate nonché della proponibilità di questione di costituzionalità in questa sede.

In merito alla natura di giudizio dell'accertamento in ordine al mancato rispetto del patto di stabilità interno

1) La Sezione, nel porsi il problema dell'ammissibilità di una questione di costituzionalità, ha considerato che la pronuncia resa ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 costituisce l'accertamento di un fatto giuridico (mancato rispetto del patto di stabilità interno) non fondato sulla valutazione dell'attività gestoria dell'ente ma conseguente all'esame di legalità e regolarità delle scritture contabili quali si riflettono nel conto consuntivo dell'ente. Il confronto tra fattispecie e parametro normativo non è finalizzato alla adozione di effettive misure correttive (come avviene nella sede dell'esame del bilancio preventivo), ormai non più possibili dopo l'approvazione del rendiconto da parte dell'ente, ma, trattandosi di una grave irregolarità di natura finanziaria e contabile, all'adozione delle misure sanzionatorie (vincoli e limitazioni posti in caso di mancato

rispetto delle regole del patto) sulle quali la Corte deve vigilare sempre ai sensi del comma 168, art. 1, legge 266/2005.

Al riguardo va ricordato che gli equilibri di bilancio e gli obiettivi del patto fissati per gli enti territoriali si inseriscono, dopo la riforma del titolo V° della Costituzione, in una complessa trama di rapporti tra gli enti che costituiscono la Repubblica. Ne consegue che per gli enti territoriali il rispetto dei principi desumibili dall'art. 81 della Costituzione, ad essi estensibili secondo avvertite elaborazioni giurisprudenziali è connotato e condizionato da limiti esterni fissati dalla Stato nell'esercizio di poteri che siano espressione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 2 della Costituzione).

Nell'esercizio di tali poteri lo Stato fissa specifici vincoli ed obiettivi che gli enti sono obbligati a rispettare, che devono essere rispondenti alle norme costituzionali sia quanto all'estensione del potere sia quanto al merito del vincolo.

2) In quest'ambito si pone il problema preliminare se sia ammissibile una questione di costituzionalità sollevata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di esame dei conti consuntivi degli enti territoriali alla luce delle condizioni previste dall'art. 1 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale.

I criteri adottati dalla Corte costituzionale per accertare l'esistenza dei requisiti fondamentali per la proposizione del giudizio incidentale di legittimità della legge (e cioè che la questione sorga nel corso di un giudizio che si svolga davanti ad un'autorità giurisdizionale) sono flessibili ma comunque riconducono l'accesso incidentale al giudizio

di costituzionalità ad una linea di tendenza di significativo ampliamento delle nozioni di giudice e di giurisdizione in modo da consentire un accesso ampio alla verifica costituzionale delle norme presenti nell'ordinamento, soprattutto nei casi nei quali non risulta essere previsto altro specifico rimedio giurisdizionale.

2.1) In più occasioni, la Corte costituzionale ha valutato la posizione della Corte dei conti in sede di controllo, riconoscendole in alcune circostanze la qualifica di giudice abilitato a sollevare questione di legittimità costituzionale.

E' stata riconosciuta la qualità di giudice legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale alle Sezioni riunite in sede di parificazione del bilancio dello Stato poiché il procedimento deve avvenire "*con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*" (Corte Cost. 13 dicembre 1966, n. 121; id, 14 giugno 1995, n. 244).

2.2) A seguire, il giudice delle leggi ha ritenuto che le Sezioni del controllo potessero sollevare questioni di legittimità costituzionale nel corso dello svolgimento del controllo preventivo di legittimità sugli atti dello Stato (Corte Cost. 12 novembre n. 276). Infatti, è stato ritenuto che anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico.

La valutazione è fondata anche sulla posizione istituzionale, accompagnata da garanzie

costituzionali, della Corte dei conti e dei suoi magistrati.

2.3) Il criterio di fondo utilizzato nella valutazione da parte della Corte costituzionale si basa su una duplice considerazione: da un lato, che il sindacato di costituzionalità delle leggi non deve esplicitarsi in astratto ma in relazione a concrete situazioni di fatto, alle quali siano da applicare norme di dubbia costituzionalità e, dall'altro che i giudici, soggetti alle leggi che non possono disapplicare, non devono essere costretti ad emettere decisioni che si fondano su leggi della cui costituzionalità dubitano

E' stato affermato espressamente che *“il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro della osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai contorni sovente incerti e contestati) si possano trarre conseguenze così gravi”*, quali quelle di inaccessibilità al giudizio di costituzionalità (Corte cost. n. 226 del 1976).

3) Fondamentale rilievo assume poi un principio che ispira l'azione della Corte costituzionale, e cioè l'ampliamento della nozione di giudice, è giustificata, sul piano sostanziale, anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte.

Un tale principio trova precisa espressione in questa sede.

Infatti agli enti territoriali, in sede diversa della pronuncia della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sul rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, verrebbe di fatto precluso l'accesso al giudizio di costituzionalità sui vincoli fissati dallo

Stato, vincoli che condizionano la costituzione dei bilanci degli enti e limitano l'autonomia finanziaria.

Al riguardo non deve essere dimenticato che in base a giurisprudenza costante ai Comuni ed alle Province non è riconosciuto il ruolo di poteri dello Stato che potrebbe giustificare un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte di questi enti..

In questo senso le attribuzioni conferite alla Corte dei conti dal comma 168 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 possono essere lette in funzione di garanzia degli enti territoriali nel disegno complessivo di riforma del titolo V° della Costituzione.

Infatti l'accertamento della sana gestione finanziaria ed il rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità è stato affidato ad una istituzione caratterizzata dalla terzietà, rispetto agli enti che costituiscono la Repubblica e dotata di garanzie costituzionali e perciò in grado di tutelare poteri e funzioni di ciascuno di essi nei rapporti, fondati su principi costituzionali, attinenti ai bilanci pubblici ed alla contabilità pubblica (valgano al riguardo anche le considerazioni svolte nella sentenza n. 179 del 2007).

Si deve concludere che solo la Corte dei conti in questa sede è in grado di tutelare effettivamente la giustiziabilità costituzionale dei diritti ed interessi degli enti territoriali in ipotesi lesi da norme statali della cui costituzionalità si dubita.

L'ambito del presente giudizio attiene, poi, al raffronto tra statuizioni di bilancio dell'ente e vincoli posti espressamente da norme statali, e non riguarda il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 3 quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, per il quale il giudice delle leggi ha escluso che la pronuncia della Corte dei conti rivesta i caratteri del giudizio.

D'altro canto la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la particolare posizione della Corte dei conti in relazione alla verifica della legittimità costituzionale delle leggi di tipo finanziario che *“si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che ... più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte”* (Corte cost. 17 ottobre 1991, n. 384).

4) Alla luce delle esposte considerazioni questa Sezione ritiene che sussistano sufficienti per sottoporre la questione alla Corte costituzionale).

In merito alla non manifesta infondatezza della questione

1) Prospetta la possibilità di proporre questione di legittimità costituzionale, occorre verificare se la questione si presenti non manifestamente infondata.

Si tratta di un accertamento diretto a verificare se la disposizione che deve essere applicata dal giudice presenti degli aspetti di contrasto con una o più disposizioni della Costituzione.

2) Come è stato messo in luce nella prima parte della presente ordinanza, la disciplina relativa al Patto di stabilità interno per l'anno 2007 è stata introdotta dall'art. 1, commi 677 e segg., con la specifica previsione gli enti territoriali nel 2007 fossero tenuti al rispetto di due vincoli: uno riferito alla gestione di competenza e l'altro alla gestione di cassa.

Mutando i criteri vigenti negli esercizi precedenti, il legislatore ha stabilito che Comuni e Province, da un lato, non potessero impegnare spese per un importo superiore a quelle di uno specifico saldo finanziario e, analogamente, non potessero procedere a pagamenti in corso d'anno se non in misura inferiore a quella del saldo.

3) La previsione di un limite basato sulla competenza è idonea ad incidere sulla gestione degli enti territoriali ma, se anche limita le possibilità di azione degli amministratori, non incide sulla loro libertà di scegliere le attività da intraprendere, impegnando le relative somme stanziare nel bilancio di previsione. Si tratta, inoltre, di un limite che rispetta l'organizzazione del sistema di bilancio e di contabilità degli enti territoriali, ancora basata sul criterio della competenza.

Al contrario, l'introduzione di un limite alla gestione di cassa può impedire che vengano effettuati pagamenti in misura eccedente il saldo finanziario, anche in presenza di debiti scaduti relativi ad obbligazioni legittimamente assunte in esercizi precedenti. Si tratta, in sostanza, di una situazione nella quale gli amministratori degli enti interessati debbono scegliere se rispettare la disciplina relativa al patto e rendersi inadempienti in relazione ad obbligazioni regolarmente assunte o adempiere a queste ultime e non rispettare la disciplina del patto, commettendo una grave irregolarità finanziaria, idonea ad incidere sulla gestione degli anni successivi.

4) Lo stesso legislatore nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009 sembra essersi accorto della grave incongruenza che si viene a creare con l'introduzione di un doppio limite basato sulla gestione di competenza e su quella di cassa laddove ha previsto che agli enti che non hanno rispettato il patto relativo all'esercizio 2008 per soli motivi inerenti la cassa relativa agli investimenti, in base ad alcuni specifici criteri, non sono assoggettati alla disciplina sanzionatoria, prevista in linea generale per il mancato rispetto del patto (co. 21 bis dell'art. 77 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. In l. 6 agosto 2008, n. 133, introdotto dall'art. 2, co. 41, lett. f) della l. 22

dicembre 2008, n. 203).

- 5) La disciplina legislativa in questione - art. 1, co. 681 e 683 - nella parte in cui prevede che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 gli enti territoriali dovevano conseguire un saldo finanziario "in termini di cassa" pari a quello medio riferito agli anni 2003 – 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione nella parte in cui si pone, pertanto, in contrasto con numerose disposizioni della Costituzione.

Articoli 81, 117 e 119 della Costituzione

1) Anche a seguito della riforma costituzionale del 2001, lo Stato ha conservato il potere di disciplinare in linea generale il sistema dei bilanci pubblici e, più in generale, dell'ordinamento contabile degli enti territoriali che, per contro, possono vantare autonomia di spesa. Attualmente, anche in attesa dell'attuazione dei principi di federalismo fiscale enunciati in Costituzione, il sistema contabile pubblico è imperniato sul meccanismo della gestione di competenza.

Ferma restando l'esigenza che ciascuna previsione di spesa trovi copertura nel bilancio di previsione, approvato secondo le regole stabilite per ciascun settore, le procedure amministrative di spesa si riferiscono a questo criterio e, pertanto, avviata la procedura con l'impegno della somma necessaria per effettuare l'intervento previsto e assunta l'obbligazione con il terzo interessato il pagamento diventa una conseguenza automatica, se sussistono le condizioni di legge, nel momento in cui sorge il diritto in capo al terzo.

Stabilire un limite ai pagamenti che di anno in anno le amministrazioni territoriali possono legittimamente effettuare si pone in contrasto con le regole di fondo del sistema contabile

e, conseguentemente, con le disposizioni costituzionali che regolano l'esercizio del potere da parte dello Stato. Infatti, a fronte di un sistema imperniato sulla gestione di competenza e su obbligazioni legittimamente assunte nei confronti di terzi non è né razionale né legittimo stabilire le regole del patto di stabilità in modo da imporre, in caso di lecita assunzione di impegni di spesa in esercizi precedenti, la scelta fra pagare il debito violando le disposizioni sul patto di stabilità o osservare queste ultime e violare le regole sul pagamento dei debiti (regolarmente) assunti.

2) La disposizione sospettata di contrasto con la Costituzione sembra porsi in contrasto, poi, con l'articolo 81, co. 3 e 4 della Costituzione. Nella predisposizione del bilancio, che è anche strumento di programmazione, l'ente deve indicare le modalità di reperimento delle risorse necessarie per far fronte alle spese. Nel bilancio comunale e provinciale dell'anno nel quale vengono allocate (e riscosse) le risorse necessarie per la realizzazione della spesa di investimento vi è una destinazione specifica ed una dimensione temporale dell'intervento.

Così la spesa di investimento, nell'esercizio nel quale viene effettuata e da luogo a pagamento, trova copertura nelle risorse già stanziare in esercizi precedenti, trattandosi di conseguenza necessaria delle procedure amministrative avviate negli anni precedenti.

Articoli 97 e 119 della Costituzione

Come è stato innanzi illustrato, il mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità secondo i parametri della gestione di cassa è, nella più parte dei casi, conseguenza della discrasia temporale tra la procedura formale di impegno delle risorse necessarie per il finanziamento di un'opera pubblica, richiesta dall'attuale sistema di

contabilità degli enti territoriali, l'assunzione degli obblighi contrattuali, l'esecuzione dei lavori e i pagamenti conseguenti agli investimenti effettuati. Infatti, in questi casi, le risorse necessarie per ciascuna attività di investimento, sia che derivino da accensione di mutui che da risparmio pubblico, hanno costituito, anche in termini di cassa, entrate di anni antecedenti al 2007, venendo a far parte, in questo modo, dell'avanzo di amministrazione che, successivamente, è impiegato per il pagamento di investimenti pubblici, qualificati quali residui passivi che incidono sulla gestione di cassa.

I pagamenti di tale natura possono costituire per i Comuni di non elevate dimensioni, le cui risorse finanziarie sono limitate, la gran parte della spesa in conto capitale senza che, a fronte, vi siano, nell'anno, altri flussi di entrata in conto capitale comparabili, dovendo gli enti programmare nel tempo le proprie opere pubbliche ed il reperimento delle relative risorse. Non diversa, del resto, è la situazione dei Comuni di maggiori dimensioni e delle Province in relazione agli investimenti di carattere straordinario.

L'ente, dopo aver reperito ed acquisito al bilancio le risorse, mette in atto le procedure necessarie per dar corso all'intervento rispettando le regole finanziarie dell'esercizio finanziario nel quale avvia l'opera, ivi compreso il rispetto delle regole vigenti in quel momento in relazione al patto di stabilità, e, successivamente, viene ad incappare, suo malgrado, in restrizioni negli esercizi nei quali devono essere eseguiti i relativi pagamenti in relazione all'andamento dei lavori di costruzione (o di acquisizione) dell'opera o del bene. Pertanto, l'ente pubblico il quale voglia rispettare il Patto di stabilità si trova, come si è visto, nella impossibilità di pagare gli importi dovuti in base alle obbligazioni assunte, potendo essere assoggettato, così, alle conseguenze dell'inadempimento e, quindi, a

spese aggiuntive sia in termini di interessi che di risarcimento del danno. Il mancato pagamento potrà indurre, poi, l'appaltatore a sospendere o, quantomeno, a rallentare i lavori sia per scelta sia per mancanza di risorse finanziarie necessarie.

La conseguenza di una siffatta evenienza può essere sia la lievitazione dei costi che il ritardo della utilizzazione di beni o servizi da parte della collettività. E questo avviene in presenza di una situazione nella quale l'ente ha nelle proprie disponibilità di cassa i mezzi finanziari necessari per i pagamenti (diverso sarebbe il caso nel quale l'ente debba ricorrere, invece, all'indebitamento per procedere ai pagamenti).

La norma che costringe i Comuni e le Province a tenere il comportamento innanzi descritto appare non conforme al dettato degli articoli 119 e 97 della Costituzione in quanto in contrasto con i principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per i motivi innanzi esposti.

Val la pena mettere in luce, inoltre, che ancor prima l'ente si trova nella situazione di non rispettare il principio di legalità che è un fondamento del suo agire, vedendosi costretto, comunque, a tenere un comportamento che viola norme, e cioè, alternativamente, la disposizione della legge finanziaria che prevede la disciplina del patto ovvero le disposizioni di contabilità pubblica e del codice civile sull'adempimento delle obbligazioni.

Una tale alternativa appare contrastante con il principio di ragionevolezza, anche perchè il beneficio ottenuto per il conto delle amministrazioni pubbliche è del tutto contingente e parziale. Infatti, non si tratta di mancati pagamenti veri e propri, ma soltanto di pagamenti differiti nel tempo che si ripercuotono sui risultati dell'esercizio nel quale il debito viene pagato e, soprattutto non avendo nessun effetto o effetti negativi sull'indebitamento

complessivo del settore pubblico allargato, che è l'obiettivo primario e di fondo del patto di stabilità e crescita europeo. Al contrario, produce una conseguenza negativa e potenzialmente dannosa: la maturazione di interessi in capo ai soggetti danneggiati dai mancati pagamenti.

La scelta che gli amministratori pubblici sono chiamati a compiere fra rispetto del patto di stabilità o pagamento delle obbligazioni legittimamente assunte presenta gravi riflessi sulla complessiva funzionalità dell'ente pubblico che, in ogni caso, subisce un danno o una limitazione nella sua funzionalità.

Art. 5, 114, 117, co. 2 e 3.

Dopo la riforma del Titolo V°, parte seconda della Costituzione ed il nuovo ruolo che nell'ambito dell'organizzazione della Repubblica sono andati assumendo i Comuni e le Province, lo Stato nell'esercizio dei poteri di coordinamento della finanza pubblica e del sistema contabile pubblico deve agire nel solco del principio della leale collaborazione, tenendo conto delle esigenze e necessità degli enti territoriali.

Richiamate le discrasie conseguenti all'applicazione della norma evidenziate sopra, occorre rilevare che il legislatore non può imporre obblighi all'ente che impongano agli amministratori di adottare comportamenti gestionali che, in qualunque modo, implicino la violazione di disposizioni di legge. Gli enti che negli esercizi precedenti avevano avviato lavori pubblici rispettando le regole finanziarie allora vigenti, come ha fatto il Comune di Pessago con Bornago, nell'esercizio in questione si sono trovati di fronte ad un'alternativa: pagare i debiti in scadenza, riferiti ad attività legittimamente avviate ovvero rispettare la disciplina del Patto di stabilità interno.

Una disciplina di questa natura, si pone in contrasto con il combinato disposto degli artt. 5, 114 e 117 della Costituzione.

In merito alla rilevanza della questione

La proponibilità della prospettata questione di costituzionalità è subordinata alla verifica della sua rilevanza in relazione alla definizione del presente giudizio.

Considerato che la rilevanza deve essere intesa quale capacità della decisione del giudice delle leggi di incidere sul giudizio a quo, nel senso che la questione di costituzionalità può essere sollevata solo qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della pregiudiziale costituzionale, deve ritenersi che nel caso in esame sussista questo presupposto.

Infatti, l'accertamento del mancato rispetto del patto di stabilità interno anche in relazione alla sola gestione di cassa comporta per l'ente territoriale gravi conseguenze che si ripercuotono nella gestione degli esercizi successivi.

Al riguardo è bene precisare nuovamente che il Comune di Pessano con Bornago ha osservato i limiti del Patto di stabilità inerenti la gestione di competenza mentre non ha osservato quelli relativi alla gestione di cassa.

Con la conseguenza che ove venissero dichiarate contrastanti con la Costituzione le norme impugnate, vale a dire l'art. 1, co. 681 e 683 nella parte in cui nella parte in cui prevedono che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 gli enti devono conseguire un saldo finanziario "in termini di cassa" pari a quello medio riferito agli anni 2003 – 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione, il Comune di Pessano con Bornago risulterebbe aver rispettato la disciplina inerente il Patto

di stabilità per l'anno 2007. Al contrario, in caso di mancata pronuncia di incostituzionalità il Comune di Pessano con Bornago risulterebbe non aver rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2007 e, pertanto dovrebbe procedere al calcolo degli obiettivi relativi al Patto di stabilità per l'esercizio 2009 utilizzando parametri finanziari maggiormente gravosi, stabiliti dal legislatore con lo scopo di penalizzare gli enti che nel 2007 non hanno osservato la disciplina vincolistica (art. 77 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. In l. 6 agosto 2008, n. 133).

Conseguentemente, anche sotto questo profilo la questione di costituzionalità risulta proponibile.

Occorre disporre, quindi, disporre la sospensione del presente giudizio e rimettere la questione all'esame della Corte costituzionale, in base a quanto disposto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la decisione in ordine alla prospettata questione di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, co. 681 e 683 nella parte in cui prevedono che per il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2007 gli enti devono conseguire un saldo finanziario “in termini di cassa” pari a quello medio riferito agli anni 2003 – 2005, calcolato secondo la procedura stabilita dalle norme in questione per contrasto con gli artt. 81, 117 e 119, 1, 5, 114 e 117 della Costituzione, secondo quanto indicato in motivazione.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della segreteria della Sezione, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 5 maggio 2009.

Il Magistrato relatore
Giancarlo Astegiano

Il Presidente
Nicola Mastropasqua

Depositata in segreteria
in data 1° giugno 2009
Il Direttore della segreteria