



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 4/2010/PAR

Parere n. 4/2010

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di sezione	dott.ssa Laura DI CARO	Presidente
Primo Referendario	dott. Rocco LOTITO	Componente
Referendario	dott. Donato LUCIANO	Componente-relatore

nella camera di consiglio del 17 marzo 2010

Visto l'art.100 della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Viste le modificazioni e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 inoltrata dal Sindaco del comune di Rionero in Vulture (PZ), protocollata dalla Sezione in data 12 febbraio 2010 con n. 383;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 13 del 17 marzo 2010, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore;

Premesso in fatto

Con la succitata nota il Sindaco del comune di Rionero in Vulture ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in ordine all'interpretazione delle norme relative al c.d. patto di stabilità interno 2009 ed in particolare a quelle dettate dall'art. 77 bis, commi 7 bis e 7 ter, del DL 25.6.2008, n. 112, come inseriti dall'art. 2, comma 41, lettera b), della legge 22 dicembre 2008, n. 203.

In particolare il Comune istante fa presente:

- ✓ che è stato interessato dal sisma del 23 novembre 1980;
- ✓ che è stato classificato tra i comuni gravemente danneggiati dal predetto sisma;
- ✓ che ai fini della ricostruzione post-sismica riceve ed utilizza fondi assegnati ai sensi delle leggi 14 maggio 1981 n. 219 e 23 gennaio 1992, n. 32;
- ✓ che nel 2007 ha incassato fondi assegnati ai sensi delle predette leggi e nel 2009 ha effettuato gran parte dei pagamenti connessi;

L'Ente istante chiede, quindi, che questa Sezione si pronunci sul seguente quesito, appreso riportato nel letterale tenore: *"...se le risorse statali assegnate ai sensi delle predette leggi n. 219/81 e n. 32/92 possano essere assimilate, ai fini del patto di stabilità, alle risorse menzionate dai citati articoli 7 bis e 7 ter introdotti dall'art. 2, comma 41, lett. b) della legge finanziaria 2009 (risorse assegnate dallo Stato per l'attuazione delle ordinanze a seguito dichiarazione dello stato di emergenza) e quindi escludibili dal calcolo del patto di stabilità, attraverso la loro inclusione nelle voci E9 ed S5 del Mod. A/09/C*

(calcolo saldo 2007) e nelle voci E9 e S7 del Mod. MONIT/09/CPM (calcolo saldo 2009)".

Secondo il Comune, infatti, "è possibile ... che lo spirito della norma, al di là di restrittive interpretazioni letterali, possa essere quello di escludere dai calcoli pattizi risorse e spese comunque connesse ad eventi calamitosi, come nel caso di specie".

Considerato in diritto

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131/2003, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni (direttamente) e i Comuni, le Provincie e le Città Metropolitane (di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito) possono richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, soffermandosi, in particolare, sui soggetti legittimati alla richiesta e sull'ambito oggettivo della funzione.

Con successiva deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR, approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, la medesima Sezione ha apportato modifiche ed integrazioni agli indirizzi e criteri generali per l'esercizio della predetta attività consultiva prestando particolare attenzione alle esigenze di uniformità di indirizzo e al procedimento per l'esercizio della funzione.

Con nota del 28 settembre 2009 e al fine di assicurare la nomofilachia delle funzioni di controllo, il Presidente della Corte dei conti ha quindi fornito ulteriori indicazioni procedurali necessarie a seguito delle disposizioni introdotte dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Ammissibilità della richiesta

Occorre preliminarmente verificare la sussistenza congiunta del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

- Requisito soggettivo:

I pareri possono esser richiesti dalle Regioni e "...di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito" dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane.

Peraltro, la mancata istituzione del consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non può considerarsi motivo ostativo alla richiesta diretta da parte degli enti tassativamente indicati, a condizione che l'istanza provenga dagli organi rappresentativi (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale).

La richiesta del parere in esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proviene dal Comune di Rionero in Vulture ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

- Ambito oggettivo

I pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attengono esclusivamente alla "*materia di contabilità pubblica*". Tale nozione nell'ambito della funzione consultiva - come precisato dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/AUT/2006 - deve essere interpretata in senso restrittivo. Essa infatti assume una valenza limitata "*alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*". La predetta nozione, quindi, non coincide, con quella accolta ai fini della delimitazione dei confini della giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103 della Costituzione e dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20.

Va inoltre precisato che l'attività consultiva della Corte dei conti può riguardare esclusivamente questioni giuridiche di carattere generale e astratto.

Deve, invece, essere esclusa ogni richiesta che comporti una valutazione su casi concreti o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente.

La richiesta di parere in esame, nonostante sia determinata dalla necessità di risolvere una specifica problematica concreta, riguarda più in generale l'interpretazione delle norme relative al c.d. patto di stabilità interno 2009.

Alla luce delle considerazioni che precedono il parere è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito.

Nel merito, la soluzione al quesito proposto presuppone la corretta interpretazione dell'art. 77 bis, commi 7 bis e 7 ter, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, come inseriti dall'art. 2, comma 41, lettera b), della legge 22 dicembre 2008, n. 203.

Il predetto decreto legge disciplina all'art. 77 bis, commi da 2 a 31, il patto di stabilità interno per gli enti locali.

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2009-2011, per gli enti soggetti al patto, è stabilita in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni indicati.

L'obiettivo è fissato in termini di miglioramento del saldo finanziario tra entrate finali (primi quattro titoli di bilancio dell'entrata) e spese finali (primi due titoli di bilancio della spesa) calcolato in termini di competenza mista ossia assumendo, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti, al netto delle entrate derivanti da riscossioni di crediti e delle spese derivanti da concessioni di crediti.

Il saldo obiettivo è ottenuto sommando al saldo del 2007, espresso in termini di competenza mista, un valore pari al concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto, previa individuazione del gruppo di riferimento in funzione del segno di saldo di competenza mista registrato nel 2007 e del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità del 2007. A tal fine sono state definite quattro tipologie di enti da considerare come base di raffronto per l'individuazione, nel caso concreto, della variazione del saldo 2007 che ciascun ente deve conseguire per la determinazione del singolo saldo programmatico.

Ai sensi dell'art. 77 bis, comma 7 bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *"nel saldo finanziario di cui al comma 5 non sono considerate le risorse provenienti dallo Stato e relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse"*.

L'art. 77 bis, comma 7 ter, del predetto decreto legge precisa che *"le province e i comuni che beneficiano dell'esclusione di cui al comma 7 bis sono tenuti a presentare alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, l'elenco delle spese escluse dal patto di stabilità interno, ripartite nella parte corrente e nella parte in conto capitale"*.

La norma cardine in tema di interpretazione è costituita dall'art. 12 disp. prel. c.c. secondo cui nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato (giuridico) letterale delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore.

Le esclusioni di cui al citato art. 77 bis, comma 7 bis, si riferiscono espressamente alle entrate e alle spese necessarie per l'attuazione delle *"ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri"* a seguito della *"dichiarazione dello stato di emergenza"*.

Al riguardo la legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante *"Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile"*, all'art. 5, rubricato *"Stato di emergenza e potere di ordinanza"*, prevede (comma 1) che *"al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) (calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti"*.

Ai sensi del successivo comma 2 *"per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico"*.

L'interpretazione letterale della norma *de qua* non consente quindi di escludere dal saldo finanziario i fondi assegnati ai sensi delle leggi 14 maggio 1981, n. 219 e 23 gennaio 1992, n. 32, in quanto non si tratta di somme funzionali all'attuazione di ordinanze di necessità e di urgenza connesse ad uno stato di emergenza ancora in essere.

Anche il ricorso al criterio ermeneutico della *ratio legis* conferma che l'esclusione dal calcolo del patto di stabilità interno prevista dal citato art. 77 bis, comma 7 bis, è strettamente connessa, sistematicamente e funzionalmente, al potere derogatorio che le ordinanze *extra ordinem* hanno in sé. In altre parole, la deroga in esame si comprende perché a monte vi è un atto (l'ordinanza) che è già esercizio di un potere *extra ordinem* conferito per far fronte a situazioni imprevedibili di emergenza (calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con modalità straordinarie) per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico. L'esercizio di tale potere può giustificare, quindi, solo deroghe limitate dal punto di vista spaziale e temporale ma non anche l'abrogazione o la modifica di norme vigenti (Cfr. *ex multis* Corte Cost. sent. n. 127 del 1995).

L'emergenza, infatti, consiste in una condizione anomala e grave, ma anche temporanea (Corte Cost. sent. n. 15 del 1982) e i provvedimenti *extra ordinem* consequenziali, emanati da autorità amministrative, debbono essere attuati in riferimento alla concreta situazione di fatto, con adeguamento alla dimensione spaziale e temporale di quest'ultima (Corte Cost. sent. n. 201 del 1987).

Appare evidente, quindi, che l'interpretazione letterale e teleologica dell'art. 77 bis, comma 7 bis, non consente di escludere dal calcolo previsto per il patto di stabilità tutte le risorse e spese comunque connesse ad eventi calamitosi.

Vero è, semmai, il contrario. La disposizione in commento non lascia spazio a deroghe che non trovano diretto e immediato fondamento nei presupposti che si sono detti.

Nel caso in esame, l'emergenza è cessata da tempo e i fondi che si vorrebbe assimilare a quelli esclusi dal patto vengono invece ancora oggi assegnati, ad un trentennio di distanza dall'evento calamitoso, in forza di legge ordinaria e non di ordinanza per completare interventi di ricostruzione ampiamente programmabili.

Ciò detto, il quesito posto all'esame di questa Sezione impone anche di valutare se la norma *de qua*, al di là della lettera chiara ed inequivoca, possa essere suscettibile di applicazione analogica.

In proposito appare utile sottolineare che il patto di stabilità interno previsto per la prima volta con legge 23 dicembre 1998, n. 488, ha introdotto un fondamentale principio di partecipazione delle autonomie territoriali al

raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che derivano allo Stato Italiano dagli obblighi assunti in sede comunitaria.

Tale meccanismo è fondato sul principio del coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 119 della Costituzione ed è finalizzato a far concorrere le autonomie regionali e locali alla realizzazione degli obiettivi concordati in sede di Unione Europea, tanto più a seguito delle modifiche al titolo V della Costituzione operate con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Lo stesso art. 77 bis, comma 1, del decreto legge 26 giugno 2008, n. 112, precisa che il concorso delle autonomie locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è funzionale alla tutela dell'unità economica della Repubblica e che le disposizioni di cui ai commi da 2 a 31 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della stessa ai sensi degli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione.

Appare allora evidente che le norme che prevedono specifiche esclusioni dal rigido sistema imposto dal patto di stabilità interno - che come detto trova ampia copertura a livello costituzionale - sono da considerare di carattere eccezionale e, quindi, insuscettibili di applicazione analogica ai sensi dell'art. 14 disp. prel. c.c. secondo cui *"le leggi...che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati"*. Quanto al concetto di legge eccezionale, seppure non ogni norma derogatoria può per ciò solo considerarsi tale, sono certamente eccezionali le norme che derogano a principi cardine dell'ordinamento, tali dovendosi intendere, per le ragioni evidenziate, le disposizioni in materia di patto di stabilità interno.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del 17 marzo 2010.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I Componenti

F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Donato LUCIANO (relatore)

Depositata in Segreteria il 17 marzo 2010

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO