REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 2-22 luglio 2010

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, e s.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 7316 del 10 giugno 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Vedano Olona (Va) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la di consiglio del 2 luglio 2010, per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vedano Olona (Va), ed il successivo rinvio;

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Comune di Vedano Olona (Va) formulato alla Sezione una richiesta di parere sulla questione di seguito esposta.

L'Amministrazione è beneficiaria di un contributo a restituzione di euro 151.394,46 erogato dalla Regione Lombardia il 26 gennaio 2010 a titolo di cofinanziamento per la realizzazione del Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2007/2009 – intervento di acquisto di immobile per il recupero di n.5 alloggi di edilizia residenziale.

Il contributo è stato assegnato sulla base della domanda presentata in data 25/10/2007, per il finanziamento di complessivi euro 900.000,00 da destinarsi ad acquisizione di immobile per euro 235.000,00 e lavori di ristrutturazione per euro 665.000,00. In data 16 aprile 2008 ai fini della stipula del contratto di rogito per l'acquisizione dell'immobile è stata pagata la somma di euro 210.000,00; sono in corso lavori di ristrutturazione.

Il contributo attiene a risorse provenienti indirettamente dal bilancio dell'Unione Europea, come risulta dal quadro di mandato comunicato dalla Regione Lombardia, che lo ha conteggiato ai fini del calcolo del patto di stabilità interno. Il contributo stesso è stato rilevato al titolo V dell'entrata, sulla base del provvedimento di assegnazione, con corrispondente aumento del valore nominale dell'indebitamento dell'Ente, e non concorre alla determinazione del saldo finanziario calcolato ai sensi dell'art.77-bis, comma 5, del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n.133/2008, in quanto rilevato al titolo V dell'entrata.

Premesso quanto sopra e considerata l'incertezza interpretativa dell'art.77-bis, comma 7-quater del citato decreto-legge, si chiede se sia

possibile non considerare nel saldo finanziario 2010 una quota spese in conto capitale, nel limite complessivo dell'importo del contributo suddetto.

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con Legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Occorre preliminarmente precisare che, essendo dirimente per la soluzione al quesito proposto il dato che il contributo in questione sia effettivamente riferibile a risorse provenienti indirettamente dal bilancio dell'Unione Europea, circostanza che deve essere verificata dal Comune, è possibile esprimersi soltanto richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

L'art. 77-bis del D.L. 25-6-2008 n. 112, conv. in L. n.133/2008 ha dettato una nuova disciplina del Patto di stabilità interno per gli enti locali, stabilendo in via generale, al comma 5 (come modificato dall'art. 2, comma 41, lett. a, della Legge finanziaria per il 2009) che il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra

accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Successivamente, l'art. 4, comma 4-septies, lett. a, del D.L. 25-1-2010, n. 2, conv. dalla L. 26-3-2010, n. 42 ha inserito nel predetto articolo 77-bis gli ulteriori commi 7-quater ("*Nel saldo finanziario di cui al comma 5 non sono considerate le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea né le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni. L'esclusione delle spese opera anche se effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse*") e 7-quinquies ("*Nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal comma 7-quater, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo.*").

Il testo legislativo, come novellato dalla manovra economica concernente enti locali e regioni, non pare lasciare spazio ad interpretazioni diverse da quella emergente dal dato testuale, da cui emerge la possibilità di esclusione delle risorse in discorso e delle relative spese dal saldo finanziario. Sul punto, anche la circolare n. 15 del 30 marzo 2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, non offre ulteriori indicazioni sull'applicazione della norma.

In generale, può osservarsi che, al contrario, l'inclusione, per il conteggio nel saldo finanziario di cui al comma 5 del D.L. n.112/2008, delle spese provenienti dall'Unione europea, fra le spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni, comporterebbe illogiche conseguenze. Infatti, da un lato, l'utilizzo dei fondi comunitari assegnati alla Regione e da questa erogati quali contributi al Comune potrebbero comportare la violazione del Patto di stabilità interno (con le conseguenti limitazioni sanzionatorie); d'altro lato, il non utilizzo degli stessi fondi comunitari potrebbe determinare, oltre alle censure da parte dell'Unione europea, un conseguente disimpegno dei fondi non spesi.

Ulteriore conforto alla possibilità di non considerare nel saldo finanziario 2010 una quota spese in conto capitale, nel limite complessivo

dell'importo del contributo in discorso, può rinvenirsi nelle fonti comunitarie stesse. L'art. 104 del Trattato istitutivo, infatti, impone agli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi, individuando al paragrafo 2 i criteri di valutazione, di cui al Protocollo n. 20 del 1992 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, che a sua volta rinvia, per le definizioni di "disavanzo pubblico" e di "investimento", al Sistema Europeo di Conti economici integrati (SEC), approvato con il regolamento CE n. 2223/96. Il SEC, al punto 4.122, comprende tra gli "aiuti internazionali correnti" anche i trasferimenti correnti che le amministrazioni pubbliche possono ricevere, fra l'altro, dalle istituzioni comunitarie [1] e stabilisce, al punto 4.124, come debbano essere registrate tali somme [2].

Dalle norme anzidette e dalle modalità di calcolo delle spese e delle entrate delle amministrazioni pubbliche, definite dal regolamento CE n. 1500/2000, può farsi discendere la non inclusione, tra le spese computabili al fine di calcolare il disavanzo, dell'impiego dei fondi comunitari di cui agli articoli 32 ss., 158 e 159 del Trattato ed ai correlati Regolamenti.

Occorre specificare che la corretta rappresentazione nel bilancio dell'Ente cui siano trasferiti i contributi in discorso deve prevedere l'imputazione degli stessi sia fra le entrate, sia tra le spese dell'annualità di riferimento, in tal modo rendendo neutrale il contributo ai fini del calcolo del saldo finanziario 2010.

Ulteriore problematica emergente da quanto prospettato nel quesito è che le risorse provenienti all'Ente dall'Unione europea (in questo caso indirettamente, ossia per il tramite di un cofinanziamento della Regione Lombardia), seppur denominate "contributo", essendo soggette a restituzione, costituiscono un apporto finanziario che comporta una previsione di spesa di pari importo in un successivo lasso temporale. Il ricorso a tale tipologia di

---

[1] Aiuti internazionali correnti (D.74)
4.121. Definizione — Gli aiuti internazionali correnti (D.74) hanno per oggetto tutte le operazioni relative a trasferimenti in denaro o in natura tra amministrazioni pubbliche nazionali e amministrazioni pubbliche del resto del mondo o organizzazioni internazionali (2), escluse le operazioni relative ai contributi agli investimenti e agli altri trasferimenti in conto capitale.

[2] *4.124. Nel sistema dei conti, gli aiuti internazionali correnti sono registrati:*
a) nella sezione degli impieghi e nella sezione delle risorse del conto della distribuzione secondaria del reddito del settore delle amministrazioni pubbliche;
b) nella sezione degli impieghi e nella sezione delle risorse del conto del resto del mondo dei redditi primari e dei trasferimenti correnti.

contributo per il finanziamento di opere, che inciderebbe necessariamente sull'indebitamento del Comune, è stato esplicitamente preso in considerazione dal Legislatore che, con l'inserimento del richiamato comma 7-quater nel testo normativo, ha tipizzato la fattispecie ricomprendendola fra le esclusioni dal saldo finanziario utile al raggiungimento dell'obiettivo del Patto di stabilità interno.

Nel normare la fattispecie in discorso il Legislatore ha fatto riferimento, genericamente, alle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea: la disposizione di legge non ha distinto, quindi, se tali risorse siano contributi "a fondo perduto" o soggetti a restituzione, e tale circostanza, confortata dalla predetta *ratio* del rispetto dei superiori vincoli comunitari, depone per la neutralità delle risorse stesse rispetto al saldo finanziario, indipendentemente dall'esistenza di un vincolo di restituzione al soggetto erogatore.

Pertanto, in linea generale, in assenza nella disposizione legislativa di ulteriori specificazioni sulla qualificazione delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea, può ritenersi possibile non considerare nel saldo finanziario 2010 una quota spese in conto capitale, nel limite complessivo dell'importo del contributo suddetto.

Come sopra precisato, comunque, tale soluzione sarebbe percorribile esclusivamente nel caso in cui il contributo sia costituito da risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea.

Nella fattispecie prospettata dal Comune di Vedano Olona, si osserva che il contributo è erogato dalla Regione a titolo di cofinanziamento per la realizzazione del Programma regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica. Tale materia è stata interessata dal processo di decentramento e devoluzione ad opera delle Leggi n. 59/1997, n. 127/1997 e n. 191/1998, cd. riforma Bassanini, che, come noto, ha reimpostato l'assetto del sistema amministrativo in base al principio di sussidiarietà. In tale contesto normativo e con la sopravvenuta modifica del titolo V della Costituzione ad opera della Legge Cost. n.3/2001, l'Edilizia Residenziale Pubblica rientra appieno nella nozione di "*governo del territorio*", recepita nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, e attribuita alla competenza concorrente o ripartita delle Regioni, alle quali sono riferibili le risorse stanziate a titolo di contributo per gli Enti locali.

Per la soluzione del quesito proposto dal Comune di Vedano Olona, pertanto, l'ente dovrà verificare con attenzione la fonte normativa del finanziamento in discorso, tenendo presente, nel caso di specie, la specifica competenza in materia di ERP in capo alla Regione.

Conclusivamente, solo nel caso in cui il Comune accertasse che il contributo sia effettivamente costituito da risorse provenienti dall'Unione europea, l'Ente potrà non considerare nel saldo finanziario 2010 una quota spese in conto capitale, nel limite complessivo dell'importo del contributo stesso.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 28 luglio 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)