



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	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 13 aprile 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. 2533 del 16 marzo 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Figino Serenza (Co) 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 l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Figino Serenza (Co);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Figino Serenza (Co) ha formulato alla Sezione una richiesta di parere sulla questione di seguito esposta.

L'ente, soggetto alle regole del patto di stabilità interno, ha approvato il bilancio di previsione 2009 in data 20 marzo 2009, quindi dopo il termine del 10 marzo 2009 indicato dal comma 10 dell'art.7 quater della Legge n.33/2009, includendo le entrate straordinarie da alienazioni destinate alla realizzazione di investimenti, sia nella base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento, sia nei risultati utili per il rispetto del patto di stabilità interno per il 2009. L'inclusione nella base di calcolo dell'anno 2007 dell'entrata relativa alla vendita del patrimonio immobiliare destinata alla realizzazione di investimenti, ha determinato un saldo finanziario di competenza mista 2007 positivo.

Nella richiesta di parere segue la descrizione degli effetti dell'applicazione dell'art. 77 bis del D.L. n. 112/2008, conv. in Legge n. 133/2008 sul bilancio dell'ente.

Nell'anno 2009 il Comune ha dovuto far fronte a pagamenti in conto capitale derivanti da obblighi contrattuali assunti nel 2008 e, avendo dovuto includere nella base di calcolo 2007 le entrate straordinarie da alienazioni, per rispettare il patto di stabilità 2009, ha alienato un altro bene immobile.

Analoghe difficoltà si presentano al Comune nella predisposizione del bilancio di previsione 2010, dovendo ancora l'ente effettuare cospicui pagamenti a residuo, per fronteggiare i quali ritiene di alienare altro bene immobile, non potendo contare su altre entrate patrimoniali, se non di limitata entità.

È richiesto, pertanto, nell'ipotesi in cui l'ente non dovesse riuscire a realizzare entrate straordinarie tali da consentirgli il rispetto del patto di stabilità per gli anni 2010 e 2011, in quali forme di responsabilità possono incorrere gli amministratori locali e i responsabili dei servizi. Inoltre, è richiesto un parere su come ovviare alle anomalie derivanti dall'applicazione delle regole sul patto di stabilità e, in particolare, alle conseguenze derivanti dal saldo positivo di competenza mista per l'anno 2007 che risulta di entità sproporzionata rispetto alle capacità di bilancio dell'ente.

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 innanzitutto premettere che questa Sezione non può esprimersi in questa sede sulla specifica fattispecie analiticamente descritta nella richiesta di parere, implicante una valutazione che attiene ad un'attività gestionale dell'Ente. In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte: è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della

sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo-finanziario-contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Pertanto, questa Corte può esprimersi unicamente 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.

Inoltre, questa Sezione non può esprimersi sulla parte del quesito che attiene alle eventuali forme di responsabilità nelle quali possono incorrere gli amministratori locali e i responsabili dei servizi nell'assumere le proprie determinazioni in merito a predette scelte discrezionali.

Con parere n. 547 del 29 luglio 2009 questa Sezione ha affrontato alcuni aspetti problematici derivanti dall'applicazione dell'art. 7^{quater}, comma 10, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella Legge 9 aprile 2009, n. 33, da cui prende le mosse il quesito sottoposto dal Comune di Figino Serenza.

La disciplina del Patto di stabilità interno per gli enti locali per gli anni 2009/2011 è dettata dall'art. 77^{bis} del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 che, al comma 8, ha previsto che nel saldo finanziario tra le entrate finali e le spese finali, calcolato in termini di competenza mista, non siano conteggiate le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare se destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali o alla riduzione del debito.

La medesima norma è stata poi modificata dall'art. 2, comma 41, della Legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Legge finanziaria per il 2009), come segue: *“le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito”*.

La Legge 9 aprile 2009, n. 33 è nuovamente intervenuta in materia, prevedendo espressamente, al comma 9 dell'art. 7^{quater}, l'abrogazione dell'art. 77^{bis}, comma 8, della Legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 2, comma 41, della Legge n. 203/2008.

Inoltre, il comma 10 del medesimo art. 7^{quater} della Legge n. 33/2009 ha stabilito che *“restano invariate le previsioni di saldo e di entrata e di spesa degli enti locali che abbiano approvato i bilanci di previsione alla data del 10*

marzo 2009, escludendo sia dalla base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento che dai risultati utili per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2009, ... le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito".

Per quanto riguarda, invece, gli enti che hanno approvato il bilancio nel periodo successivo al 10 marzo 2009, ma prima della data di pubblicazione della Legge n. 33/2009 (avvenuta l'11 aprile 2009), dalla dizione di legge si è dedotto, in via interpretativa, la necessaria osservanza della nuova disciplina (cfr. in tal senso anche deliberazione Corte dei conti, Sez. controllo Toscana, 30 giugno 2009, n. 141).

È questo il caso del Comune di Figino Serenza, che ha approvato il bilancio di previsione 2009 in data 20 marzo 2009.

Le nuove regole hanno richiesto al Comune, successivamente al 10 marzo 2009, di approvare il bilancio preventivo ed il prospetto allegato, contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, includendo le entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare sia nella base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento (nel caso in cui, come è avvenuto nel Comune di Figino Serenza, vi fossero state alienazioni nell'anno 2007), sia nei risultati utili per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2009 (nel caso di alienazioni da effettuare nel 2009). Gli enti dovevano, pertanto, rideterminare il saldo finanziario in maniera conforme alla nuova disciplina dettata dalla Legge n. 33/2009, verificando che il bilancio fosse riportato nell'alveo del rispetto del Patto di stabilità. Infatti, ai sensi del comma 12 dell'articolo 77bis del D.L. n. 112/2008, *"il bilancio di previsione degli enti locali ai quali si applicano le disposizioni del Patto di stabilità interno deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrata e spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo. A tal fine, gli enti locali sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno"*.

Per quanto riguarda gli effetti della normativa sul patto di stabilità sul bilancio 2010, nella fattispecie prospettata dal Comune di Figino Serenza, non trova spazio diversa interpretazione del dato testuale della legge, che porti a

conclusioni diverse dal conteggio delle entrate straordinarie nella base di calcolo, come sopra esposto. In tal senso è intervenuto, da ultimo, il chiarimento del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, contenuto nella Circolare n.15 del 30 marzo 2010 concernente il patto di stabilità interno per l'anno 2010 per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, emanata in relazione alla conversione in legge 26 marzo 2010, n. 42 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n.2. Per quanto riguarda le entrate straordinarie (tra le quali le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito), si ricorda che “per effetto dell’abrogazione del comma 8 dell’articolo 77-*bis* del decreto legge n. 112/2008, operata dall’articolo 7-*quater*, comma 9, lett. a) del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, gli accertamenti di parte corrente e le riscossioni in conto capitale relativi a tali fattispecie non possono essere esclusi dal saldo finanziario preso a base di riferimento (anno 2007) e dal saldo degli anni di gestione del patto di stabilità interno (anni 2010 e 2011)”.

L’articolo 7-*quater*, comma 9, lett. a) del D.L. n. 5/2009, conv. dalla Legge n. 33/2009, al comma 10, “ha previsto, per tutti gli enti locali che hanno approvato il bilancio prima del 10 marzo 2009 e, cioè, in vigore del comma 8 dell’art. 77-*bis*, la possibilità di optare se avvalersi o meno del nuovo quadro normativo delineato dall’abrogazione del predetto comma 8. Pertanto, solo gli enti che hanno approvato il bilancio prima del 10 marzo 2009 e che non hanno ritenuto di avvalersi del nuovo quadro normativo delineato dall’abrogazione del richiamato comma 8 hanno potuto escludere le suddette entrate straordinarie sia dal saldo finanziario 2007 assunto come base di riferimento, sia dal saldo utile ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

L’articolo 4, comma 4 - quinquies del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, ha dato un’interpretazione autentica al comma 10 dell’articolo 7-*quater*, disponendo che gli enti che hanno operato l’esclusione delle citate entrate straordinarie nell’anno 2009 sono tenuti ad operare la stessa esclusione anche per gli anni 2010 e 2011.

Per tutti gli altri enti, le entrate straordinarie in questione sono incluse sia nella base di riferimento 2007 sia nei risultati 2010 e 2011”.

Anche per quanto concerne i pagamenti a residuo in conto capitale, richiamati nella richiesta di parere in esame, si condivide quanto affermato nella predetta circolare, ricordando che, poiché ai sensi dell'articolo 4, comma 4-sexies, del decreto legge n. 2/2010, sono riproposte, per l'anno 2010, le disposizioni di cui all'articolo 7-*quater*, comma 1, lett. a) e b), e comma 3, del D.L. n. 5/2009, conv. in Legge n. 33/2009, anche per l'anno 2010 si applica l'esclusione, dal saldo utile ai fini del patto di stabilità interno, delle tipologie di pagamenti in conto capitale di cui al citato comma 1, lett. a) e b), nei limiti degli importi autorizzati dalla regione di appartenenza e che "possono beneficiare di tali esclusioni solo le province e i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che presentino contestualmente i seguenti requisiti:

- rispetto del patto di stabilità interno nell'anno 2008;
- rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica;
- volume di impegni per spesa corrente nel 2009, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario generale provinciale e comunale, di ammontare non superiore a quello medio corrispondente registrato nel triennio 2006-2008".

Per gli anni 2010 e 2011 non è prevista l'esclusione dei pagamenti per spese in conto capitale di cui all' articolo 7-*quater*, comma 1, lett. c), del decreto legge n. 5/2009. Peraltro, per il 2009, non è stato adottato il Decreto Ministeriale di cui al citato articolo 7-*quater*, comma 1, lett. c) e, in conseguenza, non sono stati individuati gli enti beneficiari di tali esclusioni.

Inoltre, come richiamato anche nella predetta circolare, l'esclusione dei pagamenti in conto capitale nei limiti del 4% dei residui passivi di parte capitale a tutto il 31 dicembre 2007, già prevista dall'articolo 9-*bis*, comma 1, del D.L. n. 78/2009, conv. in Legge n. 102/2009, è stata prevista per il solo anno 2009 e, pertanto, per gli anni 2010 e 2011, tale esclusione non può essere applicata ai risultati registrati per tali anni.

Sulla problematica in discorso, si rammenta l'attuale pendenza del giudizio di legittimità costituzionale sull'articolo 1, commi 681 e 683 della legge 27 dicembre 2006, n.296, sollevato da questa Sezione con Ordinanza n.125/2009 del 1° giugno 2009, in relazione alle regole del patto di stabilità interno per l'anno 2007, che, con diffuse argomentazioni che qui si

richiamano, evidenzia la necessità di armonizzare la disciplina dell'utilizzo delle risorse proprie degli enti con il dettato costituzionale.

Riguardo alla necessità di approvare il bilancio di previsione in modo congruente con le previsioni di legge, questa Sezione, nell'attuale vigenza delle regole richiamate, non può che ribadire, comunque, quanto ha avuto modo di affermare in più occasioni pronunciandosi sulle relazioni redatte dagli Organi di revisione degli enti, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ossia che il legislatore impone agli enti territoriali di predisporre il bilancio preventivo rispettando il parametro del Patto di stabilità che assurge a condizione di legittimità del bilancio di previsione. Con la conseguenza che l'adozione di un bilancio difforme implica una grave irregolarità finanziaria alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza.

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 15 aprile 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)