



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
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
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 15 marzo 2011

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 28 febbraio 2011 con la quale il Sindaco del Comune San Zeno Naviglio (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di San Zeno Naviglio ha posto alla Sezione un quesito in ordine alla <<obbligatorietà o meno dell'adozione da parte degli enti locali del Piano Generale di Sviluppo, con particolare riferimento, da un lato, al fatto se lo stesso *"rivesta il carattere della obbligatorietà per la successi va approvazione del bilancio"* e, dall'altro, alla circostanza se la previsione contenuta nell'art. 11 e 12 dello Statuto Comunale in ordine ai poteri del Consiglio in relazione alla definizione delle "linee programmatiche per azioni e progetti" potesse ritenersi equivalente all'adozione del PGS>>.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di San Zeno Naviglio rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo 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 si 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: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

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

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta nel Titolo II del TUEL che fissa principi in materia di programmazione e bilancio degli enti locali.

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

MERITO

Venendo al merito della richiesta, occorre esaminare il quesito sulla <<obbligatorietà o meno dell'adozione da parte degli enti locali del Piano Generale di Sviluppo, con particolare riferimento, da un lato, al fatto se lo stesso *"rivesta il carattere della obbligatorietà per la successi va approvazione del bilancio"* e, dall'altro, alla circostanza se la previsione contenuta nell'art. 11 e 12 dello Statuto Comunale in ordine ai poteri del Consiglio in relazione alla definizione delle "linee programmatiche per azioni e progetti" potesse ritenersi equivalente all'adozione del PGS>>.

In proposito, occorre richiamare integralmente il parere di questa Sezione n. 374/2010/PAR del 16 marzo 2010 dove è stata risolta la medesima questione.

Nel richiamato parere è stato evidenziato che le riforme che a partire dal 1990 hanno modificato profondamente il ruolo, i compiti e l'organizzazione degli enti locali hanno inciso anche sul sistema contabile e di bilancio che, ferma restando l'impostazione finanziaria tradizionale, è stato ridisegnato in funzione del principio della programmazione, ritenuto momento essenziale dell'agire della P.A.

La ragione di questa impostazione trova il suo fondamento sia nella necessità di allocare le risorse finanziarie in relazione alle politiche perseguite dagli enti in base ai bisogni delle comunità amministrative che nell'esigenza di dare attuazione pratica ai programmi elettorali dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia eletti a suffragio universale.

Conseguentemente sono stati elaborati dalla dottrina nuovi principi in materia di bilancio, ampiamente recepiti dal legislatore, secondo i quali ciascun ente ha l'obbligo di individuare gli strumenti più idonei diretti a stabilire in via preventiva

gli obiettivi e le scelte strategiche che l'amministrazione intende perseguire e che verranno tradotti in scelte concrete nell'elaborazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale.

In particolare, considerata l'elezione a suffragio diretto dei Presidenti delle Province e dei Sindaci, tenuti a formulare un programma sin dal momento in cui presentano la candidatura, è stato ritenuto necessario stabilire un collegamento stretto fra le attività che gli amministratori intendono svolgere e le risorse finanziarie delle quali ciascun ente può disporre, anche per verificare, in concreto, la fattibilità dei programmi.

Questa esigenza è stata recepita dal legislatore che all'art. 46, comma 3, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (in seguito, TUEL) prevede espressamente che il Presidente della Provincia o il Sindaco, subito dopo l'elezione e la nomina della Giunta, presenti al Consiglio *"le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato"*.

Considerata l'importanza che riveste il Consiglio, anch'esso eletto direttamente dai cittadini e titolare del potere di approvazione dei principali atti a valenza finanziaria fra ai quali vi è il bilancio, è evidente che quest'organo deve partecipare alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche formulate dal Sindaco o dal Presidente della Provincia.

Peraltro la disciplina dell'ambito concreto e delle modalità di intervento del Consiglio nella individuazione degli strumenti per l'attuazione delle linee programmatiche trova la sua sede naturale, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, nello Statuto dell'ente, che deve però essere coerente con i principi generali presenti nell'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali.

In questo quadro normativo, il Piano Generale di Sviluppo – PGS - è uno strumento di pianificazione e controllo che è previsto e disciplinato nell'ambito della gestione finanziaria dell'ente e che ha quale specifica finalità quella di fungere da elemento di raccordo tra le linee programmatiche che gli amministratori intendono perseguire e le concrete possibilità finanziarie ed operative dell'ente.

La funzione del PGS, in base a quanto messo in luce dalla dottrina aziendalistica, è quella di confrontare le linee programmatiche di ciascuna amministrazione, così come previste e disciplinate dall'art. 46 del TUEL, con le reali possibilità operative dell'ente e formulare in relazione alla durata del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia, le azioni e gli interventi che l'ente intenderà seguire nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare alla collettività, negli investimenti e nelle opere pubbliche da realizzare, in relazione alle risorse finanziarie acquisibili.

In sostanza, il PGS può essere delineato quale strumento finalizzato alla trasformazione dei macro-obiettivi strategici dell'amministrazione in azioni

concrete, valutate in via preventiva in relazione alle possibilità finanziarie ed organizzative dell'ente.

La funzione di raccordo del PGS fra linee programmatiche e attuazione delle stesse, come si è detto, è stata delineata dalla dottrina; sino ad oggi, secondo quanto risulta dalle ricerche condotte e dalle analisi svolte, il PGS non sembra essere molto diffuso nella pratica degli enti, anche se l'art. 165 del TUEL, nell'ambito della disciplina della struttura del bilancio, sembra dare per scontata la sua esistenza prevedendo che *"nel più vasto piano di sviluppo dell'ente"* ciascun programma definisca gli specifici ambiti di intervento finanziario e gestionale. In effetti nella normazione positiva vi sono solo indicazioni generali sul P.G.S., strumento di programmazione non esplicitamente regolamentato quanto a contenuti specifici e ad effetti giuridici cogenti su altri documenti programmatori o di bilancio.

Al riguardo occorre rilevare che l'art. 151 del TUEL, che disciplina contenuti e modalità di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, non menziona il PGS fra i documenti che devono essere approvati insieme con il bilancio o che ne condizionano l'esistenza o la validità.

Peraltro, un'indicazione analitica della funzione e del contenuto del PGS è contenuta al Punto 12 del Principio contabile n. 1 nel quale viene affermata la necessità che ogni ente si doti del Piano generale di sviluppo. Il Piano deve avere quale contenuto il confronto delle linee programmatiche di cui all'art. 46, co. 3, TUEL con le concrete possibilità operative dell'ente, esprimendo per la durata del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia le linee dell'azione dell'ente nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare, nelle risorse finanziarie correnti acquisibili, negli investimenti e nelle opere pubbliche da realizzare (Principio contabile n. 1, "Programmazione e previsione nel sistema di bilancio", approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno). In questo senso sembra doversi muovere l'evoluzione dell'ordinamento.

Da ultimo, la necessità dell'adozione del PGS sembra evincersi dall'articolo 13 del d. lgs 12 aprile 2006, n. 170 che ha valenza ricognitiva e non costitutiva e che prevede che *"gli strumenti della programmazione di mandato sono costituite dalle linee programmatiche per azioni e progetti e dal Piano generale di sviluppo"* (co. 3).

In ogni caso, anche l'art. 13 del d. lgs. n. 170 del 2006 non condiziona l'approvazione del bilancio o la sua validità all'esistenza del PGS, quanto piuttosto segnala e ribadisce la necessità che ciascun ente si doti di uno specifico strumento di programmazione a contenuto generale che funga da raccordo fra programma politico che l'Amministrazione intende perseguire e le successive attività gestorie.

L'assenza di una analitica disciplina normativa in ordine al PGS mette in rilievo che l'intendimento del legislatore sembra essere quello di prevedere l'esistenza di uno strumento programmatico generale, riservando a ciascun ente, nell'ambito della propria autonomia statutaria, la definizione del contenuto concreto e delle modalità di approvazione.

Questa conclusione è rafforzata dalla circostanza che nessuna norma indica in modo analitico quale sia il contenuto del PGS o prevede che l'esistenza del Piano condizioni in alcun modo l'approvazione e la validità del bilancio di previsione.

Conseguentemente deve ritenersi che ciascun ente, nell'ambito della sua autonomia statutaria, sia tenuto a disciplinare uno strumento programmatico di carattere generale che funga da raccordo fra le linee programmatiche che l'Amministrazione intende perseguire nel corso del mandato e le attività in concreto da porre in essere in relazione alle peculiarità organizzative e finanziarie dell'ente.

Gli artt. 11 e 12 dello Statuto del Comune di San Zeno Naviglio prevedono, fra le competenze del Consiglio comunale, il potere di definire "linee programmatiche per azioni e progetti".

Alla stregua dell'espressione contenuta nello statuto -e richiamata nell'istanza di parere-, sembra evincersi che il Consiglio provinciale non si limita a recepire la comunicazione del Sindaco in ordine al programma di mandato ma riveste un ruolo attivo nella definizione conclusiva di quelle che nel corso della consiliatura dovranno essere le azioni intraprese dall'ente sia in termini di obiettivi generali ("*linee programmatiche per azioni e progetti*") che specifici in relazione ai contenuti dei programmi previsti dalla relazione Previsionale e programmatica.

Se il contenuto concreto delle delibere assunte dal Consiglio al riguardo concerne le attività che l'ente si propone di attuare in relazione nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare alla collettività, negli investimenti e nelle opere pubbliche da realizzare in relazione alle risorse finanziarie disponibili si tratta di un documento che di fatto è sostanzialmente assimilabile al PGS, che comunque risponde ai contenuti programmatici desumibili dall'ordinamento e sottostanti nella previsione del P.G.S.

In conclusione, conformemente a quanto già affermato nel parere di questa Sezione n. 374/2010/PAR del 16 marzo 2010:

- le linee di tendenza dell'ordinamento si orientano all'adozione di strumenti programmatici che, partendo da piani generali di consiliatura si riflettano e trovino attuazione nei bilanci pluriennali e programmatici e nel bilancio annuale. Si tratta di linee di tendenza in evoluzione che dovranno trovare espressione nelle modifiche delle leggi di contabilità pubblica e nella prassi applicativa.

- la funzione del Piano Generale di Sviluppo è quella di confrontare le linee programmatiche di ciascuna amministrazione, così come previste e disciplinate dall'art. 46 del TUEL, con le reali possibilità operative dell'ente e formulare in relazione alla durata del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia, le azioni e gli interventi che l'ente intenderà seguire nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare alla collettività, negli investimenti e nelle opere pubbliche da realizzare in relazione alle risorse finanziarie acquisibili;

- ciascun ente, nell'ambito della sua autonomia statutaria, è tenuto a disciplinare uno strumento programmatico di carattere generale, che, indipendentemente dalla denominazione, funga da raccordo fra le linee programmatiche che l'Amministrazione intende perseguire nel corso del mandato e le attività in concreto da porre in essere in relazione alle peculiarità organizzative e finanziarie dell'ente;

- il Piano Generale di Sviluppo è previsto nell'ambito della disciplina contabile e finanziaria degli enti locali quale elemento centrale nel processo di programmazione dell'attività dell'ente ma la sua mancanza non è idonea ad incidere sulla validità e legittimità del bilancio di esercizio o degli altri documenti contabili dell'ente locale;

- la previsione contenuta negli artt. 11 e 12 dello Statuto del Comune di San Zeno Naviglio è idonea in astratto a svolgere la funzione che l'ordinamento attribuisce al PGS.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

22 marzo 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)