



**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 13 – 25 gennaio 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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 n. 13109 del 10 dicembre 2010 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Castelcovati (BS);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Castelvati (BS);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Castelvati (BS) ha formulato alla Sezione una richiesta di parere su quanto segue.

Nell'anno 2008 il Comune non ha rispettato il Patto di stabilità interno, unicamente a causa di pagamenti concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa, a fronte di impegni regolarmente assunti entro la data di entrata in vigore della Legge n.133/2008, di conversione del D.L. n.112/2008. Detta circostanza ha comportato la disapplicazione delle sanzioni all'uopo previste per effetto delle disposizioni contemplate dall'art. 77 bis, comma 21, del D.L. n.112/2008.

Pur tuttavia, in considerazione della non esplicita deroga al regime contemplato dall'art. 61, comma 10 del citato D.L. n.112/2008, il Comune ha provveduto nell'anno 2009 alla decurtazione del 30% delle indennità spettanti agli amministratori in relazione alle misure vigenti alla data del 30.06.2008.

Questa Sezione, con deliberazione n. 601/2010/PRSE del 18.05.2010, ha accertato che *"essendo stato, il Comune, commissariato per il periodo che va dal mese di maggio 2007 al mese di aprile 2008 ed essendosi insediati, nel mese di aprile stesso, i nuovi organi amministrativi a seguito delle consultazioni elettorali, si ritiene che il Comune di Castelvati (BS) non è tenuto al rispetto del patto di stabilità per l'anno 2008 ma solo a partire dal 2009"; inoltre, "che il Comune, essendo stato commissariato per il periodo che va dal mese di maggio 2007 al mese di aprile 2008, è tenuto, a norma dell'art. 1, comma 688, della legge n.266/2006, al rispetto del patto di stabilità a partire dall'esercizio finanziario 2009".*

Nel quesito il Sindaco rileva che, per effetto dell'esclusione dal rispetto del Patto di stabilità per il 2008, il Comune non sarebbe assoggettato ad alcuna sanzione e, conseguentemente, non avrebbe dovuto applicare neppure la decurtazione dell'indennità degli amministratori.

In conseguenza, il Comune *"riterrebbe opportuna la retrocessione delle quote decurtate a titolo sanzionatorio dalle indennità degli amministratori per l'anno 2009"* e chiede a questa Sezione l'espressione di un parere sul punto.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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 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 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: 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.

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, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere

raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o 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 la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di indennità previste per gli amministratori di enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

**MERITO**

Le regole relative al patto di stabilità per l'anno 2008 sono contenute nell'art.77-bis, commi da 2 a 31, del D.L. n.112/2008, convertito in L. n.133/2008, come modificato dalla legge n. 203 del 2008 (legge finanziaria 2009). Per gli enti inadempienti al patto 2008/2011, la legge prevede un sistema sanzionatorio che opera mediante la riduzione dei trasferimenti erariali, il blocco delle assunzioni, la limitazione alla crescita delle spese correnti, il divieto all'indebitamento e la riduzione delle indennità degli amministratori.

In particolare, l'art. 61, comma 10 del D.L. cit. dispone che *"a decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità. Sino al 2011 è sospesa la possibilità di incremento prevista nel comma 10 dell' articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000"*.

Avendo il Comune rispettato il patto di stabilità nel triennio 2005/2007 ha potuto beneficiare, conformemente al dettato dell'art. 77 bis, comma 21 bis, della legge 133/2008, della disapplicazione delle sanzioni previste per il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Infatti, l'art. 77-bis, comma 21-bis, del predetto D.L. prevede che *"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2008 relativamente ai pagamenti concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di cui ai commi 20 e 21 del presente articolo non si applicano agli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007 e che hanno registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007"*.

I richiamati commi 20 e 21 del medesimo articolo prevedono rispettivamente: comma 20: *"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011, alla provincia o comune inadempiente sono ridotti per un importo pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo*

*reale, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento, i contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per l'anno successivo. Inoltre, l'ente inadempiente non può, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:*

*a) impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;*

*b) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione";*

*comma 21: "Restano altresì ferme, per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno, le disposizioni recate dal comma 4 dell'art. 76".*

Le limitazioni previste in quest'ultimo comma, che sono disapplicate in virtù della disposizione di cui all'art. 77 bis, comma 21 bis, concernono le assunzioni di personale (*"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente e' fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*).

Tra le norme che pongono limitazioni in conseguenza della violazione delle regole del patto di stabilità per il 2008, derogate dall'art. 77 bis, comma 21 bis del D.L. n.112/2008, convertito in L. n.133/2008 e s.m.i., non è richiamato l'art. 61, comma 10 del D.L. cit.

Pertanto, per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità, resta ferma la decurtazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza prevista in generale dal predetto l'art. 61, comma 10, in assenza di un'esplicita deroga legislativa al regime limitativo per l'esercizio successivo.

Tale deroga, proprio perché introduce un'eccezione al generale regime limitativo per gli enti non ottemperanti al patto di stabilità, non può che operare esclusivamente nei limiti delle richiamate disposizioni, che concernono i contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno, gli impegni in spese correnti, l'indebitamento per investimenti e le assunzioni di personale.

L'evento del commissariamento, ai fini della neutralizzazione delle regole del patto di stabilità, assume rilevanza nei soli casi di scioglimento degli organi istituzionali per le ipotesi disposte dall'art. 143 del TUEL, ed in tal senso deve

ritenersi rettificata sul punto la deliberazione di questa Sezione n. 601/2010 PRSE.

Gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, potranno riferirsi alle predette conclusioni.

**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 27 gennaio 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)