



La
Corte dei Conti

N. 6/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	Giuseppe S. Maurizio Luigi	LAROSA MELONI MAZZILLO
Consiglieri:	Mario Carlo Simonetta Antonio Giovanni Marco Mario Vincenzo Giorgio Vincenzo Franco Cinzia Giovanni Luigi Quirino Adelisa Natale A.M.	FALCUCCI CHIAPPINELLI ROSA FRITTELLA COPPOLA PIERONI NISPI LANDI GUIZZI CANCELLIERI PALOMBA MASSI BARISANO MOCCI PACIFICO LORELLI CORSETTI D'AMICO
Primi Referendari:	Laura Giancarlo Alessandra	CAFASSO ASTEGIANO SANGUIGNI

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

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

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

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

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Marche n. 786 del 15 novembre 2010, adottata nell'ambito dello svolgimento dell'attività di controllo prevista dall'art. 1, co. 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 in relazione al bilancio di previsione 2010 del Comune di Montemarciano;

vista l'Ordinanza Presidenziale 9 dicembre 2010 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2010, il relatore, dott. Giancarlo ASTEGIANO;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

«la possibilità per l'ente locale di determinare il saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità, ai sensi dell'articolo 77/bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, decurtando dal totale dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno di riferimento tutti quelli relativi ai lavori indifferibili aventi carattere di necessità e urgenza, o almeno quelli previste con ordinanze di necessità ed urgenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche se non posti a carico dello Stato ma della Regione, della Provincia o dello stesso ente

locale, ovvero di scomputare unicamente quelli pari all'importo del contributo assegnato dallo Stato».

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Marche, per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

F.to Giancarlo ASTEGIANO

IL PRESIDENTE

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 25 gennaio 2011

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

1. Nell'ambito dell'attività di controllo e verifica prevista dalla legge finanziaria per il 2006, la Sezione regionale di controllo per le Marche ha esaminato il questionario compilato dall'Organo di revisione del Comune di Montemarciano relativo al bilancio di previsione per l'esercizio 2010 e, anche a seguito dell'attività istruttoria, ha rilevato una situazione particolarmente complessa dalla quale è emerso che l'ente non aveva raggiunto gli obiettivi previsti dalla disciplina relativa al Patto di stabilità per l'anno 2009 e non sembrava in grado di rispettare la disciplina relativa al Patto neppure nel 2010.

Prima di indirizzare una pronuncia specifica all'ente, la Sezione ha ritenuto di investire le Sezioni riunite di una questione interpretativa in ordine ad un aspetto particolare della disciplina del Patto di stabilità interno dalla risoluzione della quale dipende il contenuto della decisione che la Sezione regionale deve indirizzare al Comune di Montemarciano.

2. Al fine di comprendere gli esatti termini della questione sottoposta all'esame delle Sezioni riunite occorre richiamare, in base al contenuto della delibera di deferimento, la situazione esaminata dalla Sezione regionale per verificare in concreto quale sia il problema interpretativo.

Il Comune di Montemarciano nell'anno 2009, come si è detto, non ha raggiunto gli obiettivi finanziari previsti dalla disciplina relativa al Patto di stabilità interno e nel 2010 ha approvato il bilancio di previsione adottando le sanzioni o limitazioni amministrative previste dagli artt. 61, comma 10, e 77 bis, commi 20, 21 e 22 bis, del DL n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008.

In base agli elementi acquisiti in sede di esame del questionario relativo al bilancio di previsione per il 2010 ed alla successiva attività istruttoria, la Sezione regionale di controllo per le Marche è venuta a conoscenza della circostanza che l'ente locale si trovava in una situazione nella quale difficilmente avrebbe potuto raggiungere gli obiettivi previsti dalla disciplina per il Patto di stabilità interno neppure nel 2010.

3. In base all'accertamento compiuto dalla Sezione regionale, fondato sulle informazioni fornite dall'Amministrazione interessata, le ragioni del mancato

raggiungimento degli obiettivi del Patto nel 2010, sarebbero sintetizzabili nei termini che seguono.

Il Comune di Montemarciano ha dichiarato di non aver rispettato il Patto nel 2009 poiché il territorio dell'ente era stato interessato da un evento di natura calamitosa nei mesi di novembre e dicembre 2008, a seguito del quale era stato dichiarato lo stato di emergenza in tutto il territorio comunale (D.P.C.M. 18 dicembre 2008), erano stati definiti i primi interventi urgenti di protezione civile (O.P.C.M. n. 3734 del 2009) e decisi interventi il costo dei quali era stato quantificato nell'importo di 3.365.648 euro.

In base a quanto dichiarato dall'ente, i lavori erano stati finanziati per l'importo di 1.700.000 euro dalla regione Marche, per l'importo di 80.000 euro con fondi della provincia di Ascoli, per l'importo di 611.798 euro con mutuo con oneri a carico del bilancio del Comune e per l'importo di 68.726 euro a carico dello Stato.

Svolta questa premessa, l'ente ha specificato di aver dato inizio ai predetti lavori e di aver pagato nel 2010 parte degli importi relativi e che i pagamenti inciderebbero negativamente sul saldo finanziario che l'ente è tenuto a raggiungere.

La Sezione, con la pronuncia di deferimento oggetto di esame in questa sede, ha condiviso la preoccupazione del Comune che ha lamentato di essere danneggiato da questa situazione poiché l'ente risulterebbe *“doppiamente danneggiato in quanto ha dovuto finanziare con un mutuo di € 611.798 a proprio carico i lavori indifferibili ed urgenti attuati in esecuzione di una OPCM che ha riconosciuto lo stato di emergenza e la cui mancata realizzazione avrebbe arrecato danni per la incolumità e la salute pubblica (trattandosi di lavori al collettore fognario, strade di collegamento e servizi pubblici), nonché potrebbe ulteriormente vedere decurtati, ai sensi della legge 122/2010, i trasferimenti erariali pari all'importo dell'eventuale sfondamento del saldo relativo al patto 2010, con le conseguenze che ne deriverebbero per il normale funzionamento dei servizi dell'ente”*.

4. Ricostruita la situazione di fatto nei termini che precedono, occorre rilevare che il Comune di Montemarciano ha fatto presente che gli obiettivi finanziari relativi al Patto 2010 potrebbero ritenersi raggiunti se dal totale dei pagamenti effettuati nel corso del 2010 potessero essere espunti quelli riconducibili ai lavori conseguenti all'O.P.C.M. n. 3734 del 2009, citata sopra, anche se effettuati con risorse proprie dell'ente (mutuo) o

provenienti dalla Regione e non solamente quelli corrispondenti all'importo assegnato dallo Stato.

5. Al riguardo, la Sezione di controllo delle Marche, nella delibera di deferimento, ha messo in luce che:

- l'articolo 77/bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 prevede che nel saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità non sono considerate le sole risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente in conto capitale sostenute dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito dello stato di emergenza.

- il decreto del MEF relativo al monitoraggio del patto di stabilità per l'anno 2010 indica che *"l'esclusione di cui sopra opera anche in relazione ai mutui e prestiti con oneri di ammortamento ad intero carico dello Stato e, quindi, la stessa non si estende a quelli contratti dall'ente locale con oneri a carico del proprio bilancio"*.

Tuttavia, la Sezione remittente ha rilevato che *"all'amministrazione viene da un lato riconosciuta la necessità di eseguire lavori con un provvedimento avente forza di legge di un organo statale (ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri), vedendo così nascere un vero e proprio obbligo di provvedere, dall'altro proprio in conseguenza di tale obbligo, in considerazione della rilevanza economica per l'ente dei lavori da porre in essere e del limitato contributo fornito dallo Stato, si trova nella condizione verosimile di non poter rispettare il patto di stabilità. In conseguenza di tale situazione, esterna alla volontà dell'ente derivando da fattori esogeni e in parte etero determinati, le viene da un lato richiesto un contributo superiore a quello richiesto agli altri enti locali, dall'altro proprio per l'insostenibilità di tale sacrificio viene sottoposta alle sanzioni per il mancato rispetto del patto vedendosi decurtare contributi"*.

Nonostante ciò, sempre secondo la Sezione regionale di controllo per le Marche, occorre rilevare, da un lato, che non è possibile un'interpretazione che consenta lo scorporo di tali spese poiché avrebbe natura additiva e, dall'altro, che *"tale situazione pone delicati problemi relativi alla perequazione del sacrificio richiesto agli enti locali sia in relazione al principio di solidarietà che in relazione al principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 2 e 3 Cost.)"*.

6. La Sezione remittente, inoltre, ha rilevato che in relazione ad una questione per molti aspetti simile era stata interessata in sede consultiva la sezione regionale di controllo della Lombardia, la quale aveva rilevato che *“le modalità di costruzione degli obiettivi del patto di stabilità fissati nella legge finanziaria... possono dar luogo a difficoltà operative per gli enti relazione alla pluralità di elementi che compongono le poste di bilancio. Peraltro...(la disciplina attuale) non prevede la possibilità di derogare alla modalità di costruzione del saldo se non per quelle voci espressamente indicate nella normativa* (Parere 26 luglio 2010, n. 822).

7. La disciplina legislativa relativa al Patto di stabilità interno rientra fra le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica ed è applicativa di principi diretti a favorire il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ed è pertanto norma di stretta interpretazione che definisce in modo univoco quali siano le voci che devono essere utilizzate per effettuare il calcolo dell'obiettivo che ciascun ente locale deve raggiungere, sia in relazione alla spesa corrente che a quella relativa agli investimenti, prevedendo, altresì, alcune specifiche eccezioni (art. 77 bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

La rigidità del meccanismo della competenza mista adottato dal legislatore a partire dall'anno 2007, che prevede che ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto siano considerate le spese correnti impegnate nell'anno di riferimento e le spese di investimento pagate nell'esercizio di riferimento, indipendentemente dall'anno di impegno, ha comportato e comporta tuttora per alcuni enti locali problemi che, in parte, sono stati affrontati dal legislatore nella'ambito della disciplina introdotta per il triennio 2011 - 2013.

Tuttavia, la disciplina normativa applicabile nell'esercizio 2010 è netta nel definire le modalità di calcolo e le esclusioni posto che, in relazione alla questione all'esame, risulta espressamente precisato che *“Nel saldo finanziario di cui al comma 5 non sono considerate le risorse provenienti dallo Stato e le 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” (art. 77, bis, co. 7 bis del DL n. 78, conv. in legge n. 133).

In base alla disciplina normativa deve ritenersi che la spesa pagata da un ente locale per spese in conto capitale effettuate con risorse proprie, anche se riconducibile ad un evento esterno quale una calamità naturale in relazione alla quale sia stata emanata un'Ordinanza di protezione civile, debba essere conteggiata ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto.