



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

Mario Donno	Presidente;
Massimo Romano	Consigliere;
Ugo Marchetti	Consigliere;
Benedetta Cossu	Primo Referendario (relatore);
Riccardo Patumi	Referendario.

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data

16 giugno 2000 e successive modifiche;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta formulata dal Comune di Bibbiano con nota del 17 marzo 2012, pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il 2 aprile 2012, concernente le modalità di calcolo del saldo finanziario obiettivo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità per il 2012;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 16 del 31 maggio 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio del 7 giugno 2012 il magistrato relatore, Primo Referendario Benedetta Cossu;

Premesso

Il Sindaco del Comune di Bibbiano ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto le modalità di calcolo del saldo

finanziario obiettivo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno per il 2012.

Nelle premesse il Comune deduce di aver sottoscritto, nel dicembre 2006, insieme ad altri comuni della Provincia di Reggio Emilia, una convenzione per la gestione associata dei servizi sociali, socio-sanitari e socio educativi e che, in quanto Comune capofila, negli esercizi finanziari 2007 e 2008, gli oneri per la gestione dei predetti servizi, pur gravando tutti sul proprio bilancio, venivano compensati dai trasferimenti degli altri comuni convenzionati. Rappresenta, inoltre, che, a decorrere dal 2009, è stato deciso di sostituire allo strumento convenzionale la forma associativa dell'Unione.

Ciò premesso, il Comune di Bibbiano chiede di conoscere se, nel calcolare il proprio saldo finanziario obiettivo, secondo le modalità previste nell'articolo 31, l. 12 novembre 2011, n. 183 (che consistono nel moltiplicare la spesa corrente media impegnata nel triennio 2006-2008 per le percentuali fissate nell'articolo 31, comma 2, l. cit. in relazione alla dimensione demografica dell'ente), sia corretto calcolare la spesa media del triennio 2006-2008, al netto delle quote di spesa riferite agli enti locali facenti parte dell'Unione e dagli stessi effettivamente sostenute mediante trasferimenti al Comune capofila. Tale modalità di calcolo troverebbe il suo fondamento nella Circolare del MEF n. 8 del 17 febbraio 2006 che consentirebbe di considerare nel calcolo della spesa media del Comune capofila la sola quota di propria competenza.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali,

se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica), oltre che a verificare se la richiesta di parere è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, laddove costituito.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice del Comune ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei Conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei Conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica

“strumentale” all’esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *“quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto inerente le modalità di calcolo del saldo finanziario obiettivo da calcolare quale parametro per verificare il rispetto del patto di stabilità interno nel triennio 2012-2014.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente. La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

1. Il quesito formulato alla Sezione con la richiesta di parere in esame è volto a conoscere le modalità di determinazione del saldo

finanziario obiettivo per il 2012 da parte di un ente locale capofila di una Unione di comuni, già aderenti, per la gestione in forma associata dei servizi sociali, ad una convenzione.

In particolare, il Comune di Bibbiano intende sapere se, al fine di neutralizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità interno dell'ente capofila, nel calcolo della spesa media registrata nel triennio 2006-2008, può considerare unicamente la propria quota di spesa relativa alla gestione dei servizi sociali, con la conseguente esclusione delle quote di spesa riferita agli altri enti locali non capofila facenti parte dell'Unione. Come già in precedenza indicato, tale possibilità troverebbe il suo fondamento in una Circolare del Mef (n. 8 del 17 febbraio 2006), che per l'anno 2006, consentiva l'attivazione di una procedura volta a suddividere, sulla base di una intesa preliminare tra gli enti facenti parte della forma associativa, gli oneri derivanti dalla gestione di una funzione o di un servizio in comune.

2. Per il triennio 2012-2014 le modalità attraverso le quali gli enti locali concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia al Patto di stabilità e crescita sono fissate nell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge stabilità 2012).

Il sistema ivi delineato richiede la messa a confronto tra il "saldo finanziario obiettivo" (art. 31, co° 1) ed il "saldo finanziario effettivamente conseguito" dall'ente (art. 31, co° 3), prevedendo come risultato che, in ciascuno degli anni di validità del predetto sistema di calcolo (2012, 2013 e successivi), il saldo finanziario realizzato non debba essere inferiore al saldo obiettivo, diminuito di un importo pari alla riduzione dei trasferimenti erariali disposti ai sensi dell'articolo 14, comma 2, d.l. 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (art.

31, co° 4).

Il saldo finanziario che le province ed i comuni assoggettati alle regole del patto di stabilità (comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, a decorrere, dal 2013, anche i comuni con popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti), devono raggiungere, in ciascuno degli anni del triennio, deve essere calcolato applicando alla media della spesa corrente registrata nel triennio 2006-2008, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, le percentuali indicate nelle lettere a), b), c) dell'articolo 31, comma 2., l. 183/2011. Tali percentuali, suddivise in base alla dimensione demografica dell'ente - province; comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti; comuni con popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 - si applicano nelle more dell'adozione del decreto previsto dall'articolo 20, comma 2, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

L'altra grandezza da mettere a confronto - saldo finanziario tra entrate finali e spese finali in termini di competenza mista - è costituita *"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 dei crediti e delle spese derivanti dalla concessioni di crediti, come riportati nei certificati di conto consuntivo"* (art. 31, co° 3).

Chiarimenti sulla portata applicativa delle predette disposizioni sono stati forniti dal Mef, con circolare n. 5 del 14 febbraio 2012. In particolare, al punto B2, è stato precisato che, *"ai fini della determinazione dell'obiettivo per l'anno 2012 e seguenti, la normativa vigente prevede che sia considerata la spesa registrata*

nei conti consuntivi senza alcuna esclusione (ad esempio, dalle spese sostenute dall'ente capofila non è esclusa la quota di spesa gestita per conto degli altri enti locali, etc.)". E' stato, inoltre, precisato che non possono essere prese in considerazione richieste di rettifica di eventuali errori di contabilizzazioni effettuati nei documenti di bilancio degli anni 2006, 2007 e 2008, e quindi, nei certificati di conto consuntivo, che abbiano effetti sul calcolo del saldo obiettivo, in quanto le percentuali indicate nell'articolo 31, comma 2, l. 183/2011 sono tali da garantire il concorso alla manovra degli enti locali per il triennio 2012-2014 nella misura quantificata dai decreti legge n. 78/2010, 98/2011, 138/2011.

Dall'interpretazione delle disposizioni di legge e dai chiarimenti forniti dalla Ragioneria, si ricava l'immodificabilità dei dati contabili inseriti nei rendiconti degli esercizi finanziari precedenti (2006, 2007 e 2008), in quanto si tratta di dati dai quali ciascun ente del comparto deve ricavare la base di calcolo (spesa media corrente registrata) sulla quale applicare le percentuali sopraindicate.

In relazione alla particolare procedura prevista e consentita agli enti "capofila" per neutralizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità dalla Circolare Mef Rgs 8/2006, la Sezione ritiene che non possa trovare applicazione per il computo del saldo obiettivo del patto di stabilità per il 2012, sia per la considerazione che la predetta possibilità era riferita ad una differente disciplina del patto di stabilità interno basato sui tetti di spesa, sia in quanto la possibilità ivi prevista si fondava su una previa intesa tra amministrazioni interessate da comunicare successivamente alla Ragioneria Generale.

3. Ritiene, pertanto, la Sezione che, ai fini della determinazione del saldo obiettivo del patto di stabilità interno per il 2012, il Comune

istante non possa calcolare il valore della spesa corrente media impegnata nel triennio 2006-2008 imputando unicamente la quota di propria competenza della spesa impegnata per la gestione del servizio sociale gestito dall'Unione di comuni di cui è ente capofila, in quanto ciò determinerebbe una modifica dei dati contabili riferiti alla spesa corrente contenuti nei consuntivi relativi al 2007 e 2008, non consentita dalla legislazione vigente.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - al Sindaco del Comune di Bibbiano ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 7 giugno 2012.

IL PRESIDENTE.

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 7 giugno 2012.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)