

**Deliberazione n. 244/2013/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Massimo Romano	presidente f.f.;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

**Adunanza del 25 giugno 2013**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

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

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, 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 di parere formulata dal Comune di Bologna con nota dell'8 aprile 2013, pervenuta in Sezione il 6 maggio 2013, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL);

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42 del 20 giugno 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 25 giugno 2013 il relatore Marco Pieroni.

### **Fatto**

1. Il Sindaco del Comune di Bologna ha formulato alla Sezione un quesito circa la portata della disposizione di cui all'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ("Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti."), "essendo essa di carattere della generale, sia in relazione alle tipologie di spesa da considerare esattamente per definire il 20% della media fra 2010 e 2011 sia in relazione alla spesa da effettuare nel rispetto di detto limite".

2. Il Comune ha poi formulato i seguenti specifici quesiti: a) se il limite di spesa valga anche per gli arredi necessari ad allestire opere di nuova realizzazione, collegati quindi ad opere di nuova costruzione o ristrutturazione comportanti un ampliamento; b) se gli acquisti per mobili e arredi rientrino tra gli obblighi cui il Comune è obbligato ad effettuare per le scuole materne, primarie e secondarie di primo grado,

in base all'art. 3 della legge 11 gennaio 1996, n. 23; c) come si debbano onorare i contratti già in essere, il cui importo contrattuale superi il limite in relazione all'obbligazione giuridica oramai maturata.

### **Diritto**

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 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 dunque chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

2. Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

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.

Sicché le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali.

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.

3.1. Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la citata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54, in data 17 novembre 2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica 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).

3.2. Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che essa attiene ai profili di contabilità pubblica come sopra delineati, poiché riguarda l'interpretazione di una disposizione della legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 141, della legge n. 228 del 2012) con riflessi sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

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

4. Ai fini della soluzione del quesito posto occorre preliminarmente richiamare la lettera dell'art. 1, comma 7, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 del (legge di stabilità per l'anno 2013) dove stabilisce "le risorse disponibili per gli interventi recati dalle autorizzazioni di spesa di cui all'elenco n. 2, allegato alla presente legge, sono ridotte per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015 e successivi per gli importi ivi indicati". Tra gli interventi volti a ridurre le autorizzazioni di spesa vi è il comma 141 che, a sua volta, recita: "ferme restando le

misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti". Il successivo comma (non applicabile agli enti locali), poi, aggiunge che "le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 sono versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Il presente comma non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali".

Delineato il quadro normativo di riferimento può ora essere affrontato il merito del quesito proposto dal Comune di Bologna.

La richiesta di parere circa la portata dell'art. 1, comma 141, della legge n. 223 del 2012, riguarda i profili che seguono: a) se il limite di spesa valga anche per gli arredi necessari ad allestire opere di nuova realizzazione, collegati quindi ad opere di nuova costruzione o ristrutturazione comportanti un ampliamento; b) se gli acquisti per mobili e arredi rientrino tra gli obblighi cui il Comune è obbligato ad effettuare per le scuole materne, primarie e secondarie di primo grado, in base all'art. 3 della legge 11 gennaio 1996, n. 23; c) come si debbano onorare i contratti già in essere, il cui importo contrattuale superi il limite in relazione all'obbligazione giuridica oramai maturata.

4.1. In relazione al primo quesito pare evidente sia sul piano dell'interpretazione letterale che su quello sistematico che l'evocata disposizione della legge di stabilità intesa a contenere la spesa pubblica complessiva per l'acquisto di mobili e arredi, non può che avere una

portata generale e ricomprende anche gli arredi necessari ad allestire opere di nuova realizzazione, collegati quindi ad opere di nuova costruzione o ristrutturazione comportanti un ampliamento; dette spese sono da ricomprendere nel limite di spesa stabilito dalla norma e che non può essere di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta dal Comune di Bologna in media negli anni 2010 e 2011, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili; talché il superamento di detto limite in dette ipotesi rimane comunque neutrale in considerazione della riduzione in pari ammontare della diversa voce di spesa dell'Ente "conduzione di immobili".

Consegue che le necessarie risorse finanziarie connesse alle esigenze di arredi "prima dotazione" di immobili di opere di nuove realizzazione non potranno che essere rinvenute nell'ambito delle disponibilità di bilancio dell'ente rispettando il limite finanziario stabilito dalla citata disposizione della legge di stabilità per il 2013.

4.2. Il quesito sub b) se, cioè gli acquisti per mobili e arredi rientrino tra gli obblighi che il Comune è chiamato ad effettuare per le scuole materne, primarie e secondarie di primo grado, in base all'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 11 gennaio 1996, n. 23 ("1. In attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera i), della legge 8 giugno 1990, n. 142, provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici: a) i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie;"), con conseguente derogabilità della citata regola generale limitativa degli acquisti, va risolto in senso negativo, in quanto l'ipotizzata portata "derogatoria" della disposizione indicata (art. 3, comma 1, lett. a) l. n. 23 del 1996) non è espressamente prevista dalla normativa della legge di stabilità oggetto del quesito interpretativo; sicché deve qui trovare conferma quanto già ritenuto nel punto 4.1. e cioè che tale obbligo di fornitura va comunque svolto compatibilmente con risorse di bilancio disponibili tenuto conto dei limiti di cui all'art. 1, comma 141, della legge n. 228 del 2012.

4.3. Per la risoluzione del quesito sub c), "come si debbano onorare i contratti già in essere, il cui importo contrattuale superi il limite in relazione all'obbligazione giuridica oramai maturata", deve anche in questo caso ribadirsi che l'ente non potrà che tenere conto del limite sopra indicato; eventuali situazioni di esposizione dell'ente ad azioni risarcitorie per ritardi nell'inadempimento contrattuale andranno

risolte alla luce dei vigenti principi civilistici e contabili.

4.4. In ordine all'ipotesi, prospettata nel quesito dal Comune, di potersi avvalere delle eccezioni di cui ai commi 144 e 165 del medesimo art. 1 della legge n. 228 del 2012, basta osservare che le eccezioni alla regola devono ritenersi di stretta interpretazione; sicché l'applicazione di dette disposizioni non può che essere valutata in relazione a casi di specie non configurati in occasione della formulazione del parere.

5. Quanto all'ambito applicativo della disposizione *ratione temporis*, va comunque precisato che, tenuto conto della vigenza per gli enti locali del sistema di contabilità finanziaria per competenza, la locuzione "effettuare spese" (contenuta nell'art. 1, comma 141, della legge n. 228 del 2012), va riferita agli impegni assunti negli anni 2013 e 2014 e non anche a quelli disposti nel 2012, sia pure nel caso in cui la correlativa operazione contabile non abbia dato luogo alla fase del pagamento e dunque figuri in bilancio quale residuo passivo nel bilancio 2013 (v., anche, Sez. reg. controllo Lombardia, parere n. 123/2013).

#### **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 – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Bologna 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 25 giugno 2013.

Il presidente f.f  
*f.to (Massimo Romano)*

Il relatore  
*f.to (Marco Pieroni)*

Depositata in segreteria il 25 giugno 2013.

Il direttore di segreteria  
*f.to (Annarita Sinigaglia)*

