



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 27 maggio 2014

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 del 29 aprile 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Mortara (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Mortara, con nota del 29 aprile 2014, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la rimodulazione degli obiettivi del patto di stabilità interno, prevista dall'art. 31, comma 6 bis, della legge n. 183/2011, introdotto dall'art. 1, comma 534, della legge n. 147/2013.

Il Comune, in qualità di ente capofila, gestisce in convenzione il sistema integrato di interventi e servizi sociali per conto di altri n. 19 comuni, di cui n. 8 soggetti al patto di stabilità interno. L'importo medio degli impegni per il predetto servizio, nel triennio 2009/2010/2011, è stata pari a € 449.497, di cui € 161.647 riferiti al Comune di Mortara. L'onere riguardante gli altri comuni, che viene tuttavia contabilizzato nel bilancio del comune capofila, corrisponde a € 287.850, di cui € 222.437 per i comuni soggetti al patto di stabilità interno.

In considerazione del fatto che detta spesa, di pertinenza di altri comuni, agli effetti del patto di stabilità veniva attribuita al Comune capofila (nel caso di specie, Mortara), sono state sollecitate presso l'ANCI delle correzioni al suddetto meccanismo, intervenute con la norma sopra indicata (art. 1, comma 534, legge stabilità n. 147/2013).

Tuttavia la Ragioneria Generale dello Stato, con la nota che si allega, richiede che la nuova normativa, per essere effettivamente applicata, sia supportata da un accordo tra il Comune capofila e gli altri aderenti alla gestione associata soggetti al patto di stabilità interno.

Al riguardo l'istante sottolinea come detta condizione non sia prevista dalla legge e che gli altri comuni, per non peggiorare il loro obiettivo del patto di stabilità, non sono disposti a sottoscrivere alcun accordo.

Peraltro, precisa, le convenzioni che presuppongono l'attribuzione delle funzioni di Comune capofila sono state approvate dagli organi competenti (Consigli comunali). Pertanto chiede quale funzione decisoria possano avere in merito altri organi, come sindaci o funzionari dei comuni aderenti alla convenzione.

Il Sindaco del Comune istante ritiene invece sufficiente comunicare al MEF-RGS la quota di spesa che deve far carico al proprio bilancio e le quote di pertinenza dei comuni aderenti alla convenzione, segnalandole a questi ultimi per conoscenza. In caso contrario valuterà l'opzione di risolvere la convenzione.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Mortara, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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 per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Mortara, con nota del 29 aprile 2014.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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 comma 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una 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 del 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 o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali. Tanto premesso, l'istanza del Sindaco di Mortara rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla corretta definizione degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 1, comma 534, lettera d), della legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013, ha introdotto all'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, un comma 6 bis che, al fine di sterilizzare gli effetti negativi sulla determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata, dispone una riduzione degli obiettivi per i comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata, compensata dal corrispondente aumento dei ridetti obiettivi per gli altri comuni associati, non capofila.

Nella Circolare MEF-RGS n. 6 del 18/02/2014, inerente il patto di stabilità interno per il triennio 2014-2016, al paragrafo "Determinazione degli obiettivi programmatici", si evidenzia come una delle novità della metodologia di calcolo dall'anno 2014 sia appunto costituita dalla riduzione dell'obiettivo per i comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata (mediante il corrispondente aumento per quelli associati non capofila). Correzione motivata dalla necessità di neutralizzare gli effetti negativi, sulla determinazione degli obiettivi del patto di stabilità, connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata.

Infatti, il saldo finanziario di riferimento, anche per gli anni 2014, 2015 e 2016, è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media, impegnata in un predeterminato arco temporale (per il triennio 2014-2016 nel periodo 2009-2011), desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata, per ogni anno del triennio, dall'art. 31, comma 2, della legge di stabilità n.

183/2011.

Il nuovo comma 6 bis dell'art 31 della legge n. 183/2011 interviene sulla quantificazione di tale obiettivo (non, si precisa, sul conteggio del saldo finanziario da conseguire nell'esercizio di riferimento) al fine di sterilizzare gli effetti negativi, sulla relativa determinazione, connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata.

Il comune capofila, infatti, impegna, in virtù della convenzione, una spesa corrente maggiore (nel caso di specie, nel triennio 2009-2011), che incide sulla determinazione dell'obiettivo posto dal patto di stabilità negli esercizi successivi (nel caso di specie nel triennio 2014-2016), avente tuttavia causa nella gestione di servizi per conto degli altri comuni convenzionati.

Nel caso del Comune di Mortara, in sostanza, l'avvenuta gestione di un servizio in qualità di comune capofila nel triennio 2009-2011 incide, aumentandolo, sulla determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità per il 2014.

Per sterilizzare tale improprio effetto, l'art. 1, comma 534, della legge di stabilità n. 147/2013 prevede una riduzione degli obiettivi per i predetti comuni (con simmetrico aumento per quelli non capofila). A tal fine la norma dispone che, entro il 30 marzo di ciascun anno (termine per il 2014 ormai scaduto), l'ANCI comunichi al Ministero dell'economia e delle finanze, mediante un applicativo web (<http://pattostabilitainterno.tesoro.it>) della Ragioneria Generale dello Stato, gli importi in riduzione e in aumento degli obiettivi di ciascun comune, sulla base delle istanze prodotte dagli enti interessati il 15 marzo di ciascun anno (termine poi prorogato, per il 2014, al 21 marzo).

Il Comune di Mortara, in data 25/03/2014, alla luce delle resistenze manifestate dai comuni convenzionati non capofila, ha chiesto al MEF-RGS un parere circa gli aspetti applicativi della predetta disposizione. Il Ministero, con nota n. 34847 del 09/04/2014, ha preso atto delle predette resistenze, anche in altri casi tradottesi nella mancata sottoscrizione del modello predisposto dall'IFEL (ANCI) funzionale all'invio dei dati richiesti al fine di operare la rimodulazione degli obiettivi. Il Ministero rappresenta che la riduzione degli obiettivi per l'ente capofila deve trovare una compensazione nell'aumento per quelli non capofila, al fine di mantenere inalterato l'obiettivo complessivo di comparto. Ne conseguirebbe la necessità di un accordo fra gli enti coinvolti (anche se non espressamente indicato dalla norma) al fine di garantire una compensazione degli effetti prodotti a livello di comparto.

L'ANCI, infatti, investita dalla legge del compito di coordinare l'acquisizione e la comunicazione delle informazioni richieste, ha predisposto e messo a disposizione degli enti locali, nell'arca riservata del portale IFEL, un modello di accordo a mezzo del quale tutti i comuni interessati dalla rimodulazione attestano il proprio consenso alla variazione da operare (modello sottoscritto dal Sindaco e dal Responsabile del servizio economico e finanziario).

Alla luce del dettato normativo, appare necessario che il Comune istante, al fine di poter beneficiare della rimodulazione degli obiettivi del patto di stabilità interno segua il

procedimento sopra esposto, acquisendo la certificazione dei dati finanziari dagli altri comuni convenzionati.

Questi ultimi, in aderenza ai principi di correttezza e buona fede, oltre che di lealtà istituzionale, che devono presiedere i rapporti contrattuali fra le pubbliche amministrazioni, devono fornire i dati richiesti, sottoscrivendo l'apposito modulo messo a disposizione dall'ANCI.

In caso di rifiuto, alla luce della *ratio* dell'intervento normativo, fondato sulla necessità di sterilizzare gli effetti che, sul conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, derivano dalla gestione di un servizio in qualità di comune capofila, la Sezione ritiene che quest'ultimo possa comunicare direttamente all'ANCI i dati contabili richiesti dalla norma (firmati dal Sindaco e certificati dal responsabile del servizio finanziario), inserendoli autonomamente nell'applicativo web sopra indicato.

Una diversa interpretazione potrebbe impattare negativamente sulla disponibilità di un Comune a esercitare tale funzione, con ripercussioni negative sui servizi da erogare ai cittadini.

Inoltre, in assenza dell'indicato meccanismo di chiusura, per il quale l'ANCI ed il Ministero dell'economia e delle finanze potranno dare le necessarie istruzioni operative, la norma rischia di risultare inapplicabile nel caso di mancata condivisione da parte dei comuni convenzionati non capofila che, alla luce del lasso di tempo trascorso (la spesa media da prendere a riferimento attiene al triennio 2009-2011), potrebbero non essere più interessati a collaborare (nel caso, per esempio, di gestione attuale del servizio in maniera autonoma o in convezione con altri enti).

Si precisa, infine, che la corretta applicazione della procedura in esame, introdotta dall'ultima legge di stabilità, sarà verificata dalla scrivente Sezione regionale nella pertinente sede dell'ordinario controllo sul rispetto del patto di stabilità interno (art. 148 bis TUEL, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente f.f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
il 28 maggio 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)