



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

composta dai magistrati:

dott. Donato Centrone	Presidente f.f.
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario relatore
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 15 luglio 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 27 maggio/5 giugno 2014, con la quale il Sindaco del Comune di Milano (MI) ha chiesto un parere;

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. Cristian Pettinari.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Milano (MI) chiede, *ex art.* 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, un parere "in merito alla legittimità della proposta avanzata dal proprio Collegio dei Revisori circa la possibilità di non includere nella propria relazione al bilancio di previsione 2014 la verifica di cui al comma 13 dell'art. 47 del decreto legge n. 66 del 2014" e circa la possibilità di posticipare "detta verifica ad un momento successivo alla determinazione dell'importo di contenimento della spesa corrente per l'anno 2014 per ciascun comune" (determinato, secondo la previsione del predetto decreto legge, con un decreto del Ministro dell'Interno, da approvarsi per quest'anno entro il 30 giugno).

RITENUTO IN FATTO

1. Con riferimento alle misure di contenimento della spesa pubblica stabilite dall'art. 47, commi 8 ss., del decreto legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, e, in particolare, con riferimento agli obblighi di verifica, ivi previsti, gravanti sul Collegio dei Revisori, il Comune istante espone in fatto di aver già predisposto lo schema del bilancio di previsione 2014-2016, approvato dalla Giunta in data 30 aprile 2014, al fine d'ottenere una celere approvazione dello stesso ad opera del Consiglio, in considerazione delle esigenze di certezza determinate dal semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e dall'Expo 2015.

In virtù di tali esigenze, l'attesa della determinazione, ad opera del Ministero degli Interni, dell'importo di contenimento della spesa per l'anno 2014 per il Comune di Milano produrrebbe, secondo l'ente territoriale, una rilevante protrazione della tempistica di approvazione del bilancio (peraltro il decreto del Ministero dell'interno del 29 aprile 2014 ha già spostato il termine per l'approvazione del bilancio di previsione per gli enti locali al 31 luglio 2014).

L'opzione dell'approvazione del bilancio sulla base dello schema già approvato dalla Giunta, ritenuta dal Comune più prudente, renderebbe però

impossibile per il collegio dei revisori, secondo il medesimo Comune istante, l'adempimento degli obblighi di verifica su di esso gravanti in forza del comma 13 dell'art. 47 del decreto legge n. 66 del 2014, dato che tali obblighi postulano la previa quantificazione dei vincoli di contenimento della spesa, il cui rispetto va asseverato, da parte del Ministero dell'Interno.

Da tali considerazioni deriva il quesito posto, mirante ad accertare la possibilità per il collegio dei revisori di verificare quanto previsto dalla predetta disposizione in un momento successivo all'approvazione del bilancio di previsione, "al più tardi in occasione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio prevista dall'art. 193" T.U.E.L., ferma comunque restando, secondo la prospettazione dell'ente, la possibilità d'anticipare tale verifica anche nella relazione di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, laddove in concreto vi siano le condizioni per percorrere tale strada.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Milano all'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, 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 del 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 nell'esercizio dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 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 svolti nel parere sono limitati 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 di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: *a)* il rispetto degli equilibri di bilancio; *b)* il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; *c)* 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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 unitaria 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 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Dalle sovraesposte 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 considerato.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva preliminarmente che essa è ammissibile, conformemente al costante orientamento della giurisprudenza contabile, dato che si riferisce alla disciplina dei bilanci pubblici, intesa in senso lato.

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

MERITO

1.- In via preliminare, la Sezione precisa che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che, in materia, lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie: la decisione in ordine al *quomodo* dell'eventuale approvazione del bilancio preventivo, nei limiti del sistema normativo, rientra, infatti, nella responsabilità dell'ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Tale parere, peraltro, è definito nel suo oggetto dalla concreta formulazione dell'istanza presentata dall'ente; tuttavia la pronuncia di questa Sezione si atterrà ad una disamina delle sole questioni generali ed astratte sottese ai quesiti posti dall'ente locale.

Resta comunque escluso il profilo della legittimità costituzionale della misura di contenimento della spesa introdotta dal decreto legge n. 66 del 2014.

2.- Ciò premesso, con il quesito prima riportato l'ente territoriale richiede un parere "in merito alla legittimità della proposta avanzata dal proprio Collegio dei Revisori circa la possibilità di non includere nella propria relazione al bilancio di previsione 2014 la verifica di cui al comma 13 dell'art. 47 del decreto legge n. 66 del 2014" e circa la possibilità di posticipare "detta verifica ad un momento successivo alla determinazione dell'importo di contenimento della spesa corrente per l'anno 2014 per ciascun comune" (determinato, secondo la previsione del predetto decreto legge, con un decreto del Ministro dell'Interno, da approvarsi per quest'anno entro il 30 giugno).

I commi 8 ss. dell'art. 47 del decreto legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, introducono un'articolata manovra di finanza pubblica volta, nel complesso, ad operare un contenimento della spesa degli enti locali.

In particolare, i comuni devono assicurare – tramite la riduzione di determinate spese legislativamente indicate (spesa per beni e servizi, spesa per autovetture, spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa) – un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. A tal fine, il fondo di solidarietà comunale è corrispondentemente ridotto.

Secondo la previsione normativa, poi, gli importi delle riduzioni di spesa per ciascun comune sono determinati, sulla base di criteri legislativamente predeterminati, con decreto del Ministro dell'interno, da emanarsi entro il termine del 30 giugno per l'anno 2014 e del 28 febbraio per gli anni successivi. Gli importi e i criteri stabiliti nel decreto legge possono essere modificati per ciascun comune, a invarianza di riduzione complessiva, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 30 giugno, per l'anno 2014, ed entro il 31 gennaio, per gli anni successivi, sulla base dell'istruttoria condotta dall'A.N.C.I. e recepita con decreto del Ministro dell'interno. I Comuni possono rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della disciplina legislativa che si sta descrivendo.

In tale contesto, il comma 13 stabilisce che "(l)'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica che le misure di cui ai precedenti commi siano adottate, dandone atto nella relazione di cui al comma 166 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

Al fine del completamento del quadro normativo, si deve ricordare che tale ultima disposizione stabilisce che, "(a)i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo".

Al contempo, si deve altresì ricordare che l'art. 151, comma 1, del T.U.E.L. stabilisce che "(g)li enti locali deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. Il termine può comunque essere differito con decreto del Ministro dell'interno d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze".

In forza di tale ultima previsione, e da ultimo anche in applicazione dell'art. 2-*bis*, comma 1, del decreto legge n. 16 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 68 del 2014, tale termine è stato dapprima differito al 28 febbraio 2014 (con decreto 19 dicembre 2013), poi al 30 aprile 2014 (con decreto 13 febbraio 2014) ed infine al 31 luglio 2014 (con decreto 29 aprile 2014).

3.- Così ricostruito il quadro normativo, si deve rilevare che alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 66 del 2014, avvenuta, *ex art.* 51, il giorno stesso della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, cioè il 24 aprile 2014, i Comuni si potevano astrattamente trovare in due diverse situazioni: potevano aver già approvato il bilancio preventivo o potevano non averlo ancora approvato.

Nel primo caso, il bilancio non ha potuto tener conto della sopravvenienza normativa; tuttavia, quale atto amministrativo divenuto definitivo (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 2457 del 2010) esso è nondimeno idoneo a produrre i propri effetti: il sopravvenuto decreto legge ed il connesso decreto del Ministero dell'Interno vanno dunque considerati, rispetto ad esso, quali sopravvenienze intervenute in corso di gestione che, come tali, devono essere

affrontate con il procedimento, utilizzabile fino al 30 novembre, di variazioni del bilancio di previsione disciplinato, per i Comuni, dall'art. 175 T.U.E.L.

Nel secondo caso, la sopravvenienza del decreto legge impone invece l'immediata predisposizione di un nuovo schema di bilancio che della novella tenga conto, dato che, diversamente, l'approvando bilancio non potrebbe rispettare quei principi di veridicità e di attendibilità che invece devono essere applicati nella redazione dello stesso, ex art. 162, commi 1 e 5, T.U.E.L.: infatti, entrato in vigore il decreto legge, la riduzione del fondo di solidarietà è immediatamente disposta da norma di rango legislativo dello Stato e di essa si deve tener necessariamente conto, anche in considerazione della potenziale portata della riduzione di un fondo erariale sugli equilibri del bilancio dell'ente locale; il bilancio di previsione del Comune, come è noto, deve infatti essere deliberato in pareggio finanziario complessivo in termini sostanziali, dunque tenendo conto delle risorse effettivamente sussistenti al momento dell'approvazione (art. 162, commi 1 e 6, T.U.E.L.).

Di tale duplice possibilità ha in realtà tenuto conto il legislatore, come s'evince da un chiaro elemento ermeneutico di tipo letterale: nel demandare all'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile la verifica delle misure adottate, il legislatore ha infatti espressamente individuato la sede di tale verifica non nella relazione al bilancio preventivo, come pure avrebbe ben potuto fare, ma "nella relazione di cui al comma 166 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266", cioè nella relazione considerata da una disposizione che, come s'è visto, contempla unitariamente, invero, due diverse relazioni, una "sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza" e una "sul rendiconto dell'esercizio medesimo", in tal modo lasciando aperta nelle diverse possibili evenienze la concreta individuazione della relazione in cui dare conto, ad opera dell'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile, della predetta verifica, secondo quanto verrà specificamente deciso, al riguardo, dalla Sezione Autonomie di questa Corte.

4.- Dei principi espressi il Comune richiedente terrà conto nella valutazione della fattispecie concreta di applicazione della disposizione prima richiamata al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente f.f.

(dott. Donato Centrone)

Depositata in Segreteria il

29 luglio 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)