



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 28 luglio 2009**

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, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 72/pareri/2009 del 7 luglio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Ranica ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 157 del 15 luglio 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Ranica;

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

### **PREMESSA**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Ranica ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere circa l'obbligo, a carico dell'ente, di procedere alla riapprovazione del bilancio di previsione 2009 a seguito della modifica dell'obiettivo del saldo di competenza mista, che, in applicazione dell'art. 7<sup>quater</sup>, comma 10, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella Legge 9 aprile 2009, n. 33, da negativo è diventato positivo.

Spiega il Sindaco che:

- il bilancio di previsione 2009 è stato approvato il 19 marzo 2009, indicando il mancato rispetto del Patto per l'anno 2009;
- nella determinazione dell'obiettivo in termini di saldo finanziario per il triennio 2007/2009 sono state escluse, dalla sola base di calcolo dell'anno 2007, le entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione di investimenti, determinando un saldo finanziario di competenza mista 2007 negativo.

Si chiede, quindi, se debba essere comunque riapprovato il bilancio di previsione 2009 anche se non viene apportata alcuna modifica, e se, in caso di risposta negativa, anche la sola modifica del prospetto allegato al bilancio, contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, sia da riapprovare in Consiglio comunale e se sia necessario a tal fine un nuovo parere del Collegio dei revisori.

## IN VIA PRELIMINARE

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione.

Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui

livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così 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 s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, la giurisprudenza di questa Corte ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale).

Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo.

In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione.

D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ranica.

Inoltre, la richiesta, vertendo in via generale sull'interpretazione e sulle modalità applicative di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, risulta rientrare pienamente nell'ambito oggettivo della contabilità pubblica.

Infine, non si ravvisa alcuna interferenza né con l'attività amministrativa né con quella giurisdizionale.

Pertanto, la richiesta di parere risulta *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **NEL MERITO**

L'art. 77**bis** del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, contenente la disciplina del Patto di stabilità interno per gli enti locali per gli anni 2009/2011, al comma 8 ha previsto che nel saldo finanziario tra le entrate finali e le spese finali, calcolato in termini di competenza mista, non siano conteggiate le risorse derivanti dalla vendita del

patrimonio immobiliare se destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali o alla riduzione del debito.

La medesima norma è stata poi modificata dall'art. 2, comma 41, della Legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Legge finanziaria per il 2009), come segue: *"le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito"*.

La Legge 9 aprile 2009, n. 33 è nuovamente intervenuta in materia, prevedendo espressamente, al comma 9 dell'art. 7<sup>quater</sup>, l'abrogazione dell'art. 77<sup>bis</sup>, comma 8, della Legge n. 133/2008, come modificato dall'art. 2, comma 41, della Legge n. 203/2008.

Inoltre, il comma 10 del medesimo art. 7<sup>quater</sup> della Legge n. 33/2009 ha stabilito che *"restano invariate le previsioni di saldo e di entrata e di spesa degli enti locali che abbiano approvato i bilanci di previsione alla data del 10 marzo 2009, escludendo sia dalla base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento che dai risultati utili per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2009, ..... le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito"*.

In ultimo, il D.M. 15 giugno 2009, n. 67496 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, intervenuto in riferimento ai prospetti sugli obiettivi programmatici del Patto di stabilità da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha ribadito che gli enti che abbiano approvato il bilancio di previsione alla data del 10 marzo 2009, non sono tenuti a riapprovare o a variare il bilancio di previsione 2009, se il bilancio è stato approvato escludendo le entrate straordinarie, di cui al citato comma 8 dell'art. 77<sup>bis</sup> abrogato, sia dalla base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento, sia dai risultati utili per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2009, sussistendo, tuttavia, sempre la possibilità per tali enti di procedere ad un suo aggiornamento, tenendo conto dell'intervenuta soppressione del comma 8.

Per quanto riguarda, invece, gli enti che hanno approvato il bilancio nel periodo successivo al 10 marzo 2009, ma prima della data di pubblicazione della Legge n. 33/2009 (che è l'11 aprile 2009) si ritiene che, dalla dizione di legge possa desumersi, in via interpretativa, la necessaria osservanza della

nuova disciplina (cfr. in tal senso anche deliberaz. Corte dei conti, Sez. controllo Toscana, 30 giugno 2009, n. 141).

Nel caso di specie, la richiesta di parere espressamente mette in luce che: il bilancio di previsione è stato approvato il 19 marzo 2009, quindi dopo il termine del 10 marzo 2009 indicato dal legislatore; il bilancio di previsione è stato approvato indicando il mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2009; le entrate in questione sono state escluse dalla sola base di calcolo dell'anno 2007, determinando un saldo finanziario di competenza mista negativo, che, in applicazione dell'art. 7<sup>quater</sup>, comma 10, del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella Legge 9 aprile 2009, n. 33, da negativo diverrebbe positivo.

Alla luce di quanto sopra esposto, è evidente che il Comune di Ranica, avrebbe dovuto, successivamente al 10 marzo 2009, approvare il bilancio preventivo ed il prospetto allegato, contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, includendo le entrate in questione sia nella base di calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento (ove vi fossero state alienazioni nell'anno 2007), sia nei risultati utili per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2009 (ove intendesse effettuare alienazioni nel 2009).

E', quindi, necessario che l'ente provveda al più presto alla rideterminazione del saldo finanziario in maniera conforme alla nuova disciplina dettata dalla Legge n. 33/2009, e, in uno con tale rideterminazione, verifichi che il bilancio venga riportato nell'alveo del rispetto del Patto di stabilità.

Infatti, ai sensi del comma 12 dell'articolo 77<sup>bis</sup> del D.L. n. 112/2008, *"il bilancio di previsione degli enti locali ai quali si applicano le disposizioni del Patto di stabilità interno deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrata e spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo. A tal fine, gli enti locali sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno"*.

Al riguardo questa Sezione ha avuto modo di affermare in più occasioni, che *"il legislatore impone agli enti territoriali di predisporre il*

*bilancio preventivo rispettando il parametro del Patto di stabilità che assurge a condizione di legittimità del bilancio di previsione. Con la conseguenza che l'adozione di un bilancio difforme implica non una semplice irregolarità ma una grave irregolarità finanziaria alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza. La previsione del legislatore è coerente con la natura dei bilanci pubblici e, in particolare di quelli degli enti territoriali, che, se anche sono ancora predisposti in termini finanziari, debbono essere formulati in relazione ai programmi che l'ente intende perseguire" (cfr. in tal senso deliberaz. 12 novembre 2008 n. 233, resa proprio nei confronti dell'ente richiedente relativamente al bilancio preventivo 2008).*

In quest'ottica, il prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno non è meramente dimostrativo di poste di bilancio, ma è finalizzato all'accertamento del rispetto del Patto di stabilità.

Pertanto, l'allegato contenente il prospetto degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, pur non incidendo in maniera diretta sul bilancio, è da considerarsi elemento costitutivo del bilancio preventivo stesso, inteso come documento programmatico complessivo adottato dall'ente.

Conseguentemente, qualsiasi modifica che riguardi un elemento costitutivo del bilancio-documento programmatico (quale è appunto il prospetto in questione) deve seguire l'iter procedurale necessario per l'approvazione/variazione del bilancio.

Conclusivamente, si ritiene di poter rispondere al quesito posto dal Comune di Ranica nel modo seguente:

- è necessario che il Comune di Ranica proceda alla riapprovazione del bilancio di previsione, al fine, da un lato, di adeguare, alla nuova disciplina sul calcolo dei saldi finanziari, l'allegato prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità, dall'altro al fine di verificare, alla luce di tale rideterminazione, che il bilancio stesso rientri nell'alveo del rispetto del Patto di stabilità;

- ciò dovrà essere fatto in conformità agli artt. 174 e ss. TUEL, che espressamente prevedono la competenza dell'organo consiliare (salvi i casi tipizzati di competenza dell'organo esecutivo in via d'urgenza);

- risulta necessario, altresì, il parere del Collegio dei revisori, ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b) TUEL.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

Il 29 luglio 2009

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)