



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario

nella camera di consiglio del 18 marzo 2013

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 legge 7 dicembre 2012 n. 213;

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 prot. n. 1652 del 31.01.2013 con la quale il Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO) ha posto alla Sezione una richiesta di parere articolata nei seguenti due quesiti.

Il Comune di Fino Mornasco non ha rispettato il patto di stabilità del 2012 con uno sfioramento pari a circa 850.000 euro rispetto all'obiettivo assegnato.

L'art. 1 comma 439 della Legge 228/2012 (c.d. "Legge di stabilità 2013") prevede che - in caso di mancato rispetto del patto - l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) non possa impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

b) sia assoggettato alla riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di incapacità del fondo l'ente locale è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

Il primo quesito attiene al punto a), in base al quale il Comune di Fino Mornasco nel bilancio corrente 2013 dovrebbe prevedere una spesa corrente non superiore alla media del triennio 2010-2012.

Detta spesa matematicamente determinata risulterebbe come segue:

	2010	2011	2012	Media
Spesa corrente	4.804.882	6.193.152	6.450.599	5.816.211

L'ente locale evidenzia - però - che il Comune di Fino Mornasco nel 2010 aveva una spesa corrente decisamente ridotta rispetto agli esercizi successivi, unicamente perché alcuni servizi (servizio idrico, cimiteri, manutenzione immobili, strade e verde pubblico, servizi sportivi, edilizia residenziale pubblica, raccolta e

smaltimento rifiuti) erano stati trasferiti in capo alla società interamente partecipata Municipale di Fino Mornasco srl, messa in liquidazione in data 28.09.2010 con prosecuzione dell'esercizio provvisorio sino al 31.12.2010. Detti servizi dal 2011 sono stati reinternalizzati in capo al Comune, con conseguente incremento della spesa corrente.

Poiché i servizi precedentemente esternalizzati non potrebbero essere soppressi, in quanto servizi essenziali per la comunità, la spesa corrente non potrebbe essere compressa a livelli inferiori a quelli del 2011; va tenuto conto, altresì, che la messa in liquidazione della società e la riorganizzazione dei servizi all'interno dell'ente ha comportato una effettiva diminuzione della spesa rispetto a quella che si sarebbe ottenuta sommando alla spesa del Comune quella che la Municipale sosteneva per tali servizi, in una sorta di bilancio consolidato.

Prendendo i dati di bilancio per il calcolo della media del triennio precedente della spesa corrente, senza tenere conto dell'analisi anzidetta, si verrebbero - di fatto - a sommare grandezze non omogenee e non confrontabili, con il solo risultato di non poter garantire interamente i servizi essenziali per la collettività per il 2013.

Il Sindaco chiede pertanto, atteso che la spesa corrente impegnata nel 2010 rappresenta una grandezza anomala e non omogenea a quelle degli anni successivi e di fatto non rispondente all'attuale realtà organizzativa dell'ente, se sia possibile uniformare il dato della spesa corrente a quella del 2011: infatti, tra l'esercizio 2010 e 2011 non vi sono stati particolari scostamenti, se non una ulteriore riduzione della spesa nel 2011 rispetto all'anno precedente a causa della cessazione di una unità di personale dipendente.

Nella peggiore delle ipotesi pertanto la soluzione potrebbe essere rappresentata dalla seguente media:

	2010	2011	2012	Media
Spesa corrente	6.193.152	6.193.152	6.450.599	6.278.968

Il secondo quesito attiene al punto b). In particolare, il Comune chiede come operare in sede di approvazione del bilancio di previsione 2013, ossia se debba o meno essere previsto uno stanziamento in uscita avente ad oggetto la restituzione di fondi allo Stato per inadempienza al patto di stabilità, posto che:

- il fondo di riequilibrio è stato soppresso dalla Legge di stabilità e sostituito dal fondo di solidarietà comunale;

- l'art. 1 comma 380 della Legge di stabilità prevede che dovrà essere emanato apposito DPCM entro il prossimo 30 Aprile per definire i criteri di formazione e di riparto fra i singoli Comuni del fondo di solidarietà;

- che il fondo di solidarietà dovrebbe essere alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza comunale da definire con il DPCM.

Nella totale incertezza, potrebbe essere plausibile presumere, sulla base per ora di sole ipotesi, che i trasferimenti a favore del Comune di Fino Mornasco possano essere azzerati e che il Comune debba pertanto versare allo Stato una somma pari allo sfioramento del patto di stabilità del 2012.

Al momento non esiste alcuna indicazione circa dette modalità di restituzione allo Stato, né i tempi in cui ciò potrebbe avvenire per gli enti inadempienti al patto 2012, tenuto conto anche del fatto che, solo con decreto ministeriale del 25.10.2012, sono state disposte le sanzioni agli enti locali inadempienti al patto di stabilità relativo all'anno 2011.

La previsione in bilancio di fondi da restituire allo Stato per lo sfioramento del patto determinerebbe, giocoforza, la necessità di incrementare la spesa corrente ben oltre il limite pari alla media dell'ultimo triennio, pur tenendo conto della soluzione prospettata al caso a), con il paradosso che l'adempimento di una sanzione prevista per lo sfioramento del patto determina conseguentemente il non rispetto dell'altra.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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. 131/2003 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 nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando - peraltro - esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione 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 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 a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, 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 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte 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.

Con specifico riferimento ai due quesiti posti dall'Ente, essi si palesano ammissibili anche sul piano oggettivo, sulla scorta di costante giurisprudenza della Sezione.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Il comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, come sostituito dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 228 del 2012, disciplina le misure di carattere sanzionatorio per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno, prevedendo nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- a) la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di incapienza dei predetti fondi, l'ente è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato.
- b) Il limite agli impegni per spese correnti che non possono essere assunti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio
- c) Il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti.
- d) Il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia di contratto, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riguardo ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della citata disposizione.
- e) la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che vengono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Il primo quesito concerne la possibilità di rendere omogeneo il dato della spesa corrente relativo all'anno 2010 rispetto ai successivi esercizi, i quali tengono conto dell'avvenuta reinternalizzazione di alcune attività.

Sul punto, il Collegio rammenta la giurisprudenza della Sezione in materia di reiscrizione nel bilancio comunale dell'entrata e della spesa del servizio rifiuti gestito da società *in house*, a seguito di accertata natura tributaria della tariffa igiene urbana, ai fini della corretta applicazione di siffatta sanzione/limitazione amministrativa (cfr. delibera n. 601/2011).

Questa Corte ha osservato, sul punto, che "la contabilizzazione non è ... neutrale ai fini del calcolo delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto, in virtù della rilevanza della sola voce di spesa corrente quale parametro su cui operare la riduzione prevista dalla legge. La Sezione osserva che la corretta contabilizzazione si attua con criteri di omogeneità degli aggregati finanziari di spesa. Non è precluso al comune di conteggiare su basi omogenee il triennio di riferimento su cui calcolare gli impegni di spesa corrente che non possono risultare nell'anno 2010 superiori all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio

precedente (art. 77 *bis* comma 20 lett. a del D.L. 25 giugno 2008, n.112), in relazione alla violazione del Patto per l'anno 2009, ovvero superiori all'importo annuale medio del triennio precedente (art. 7, comma 2 lett. b, e comma 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149), in relazione alla violazione del Patto 2010. Negli importi del triennio precedente all'operatività della sanzione dovranno essere aggiunti gli impegni di spesa per il servizio di riscossione del servizio rifiuti, ancorché il comune non li abbia conteggiati nella spesa corrente, vuoi perché aveva esternalizzato il servizio ad una società partecipata, vuoi perché aveva adottato il sistema della cosiddetta T.I.A.1. In tal modo la base contabile su cui calcolare l'effetto delle sanzioni diviene omogenea per il triennio precedente alla violazione del Patto, permettendo al comune inadempiente di non subire le conseguenze contabili di una reiscrizione successiva delle spese relative al servizio di trattamento dei rifiuti".

Nella fattispecie oggetto del presente parere, in linea di principio la necessità di conteggiare la sanzione/limitazione amministrativa su basi omogenee consente, dunque, all'Amministrazione di tenere conto della corrispondente spesa sostenuta dalla società partecipata per lo svolgimento dei servizi (successivamente) reinternalizzati.

Il secondo quesito concerne la possibilità di "sterilizzare" – ai fini dell'applicazione della sanzione/limitazione amministrativa relativa al tetto delle spese correnti - il versamento delle somme all'entrata del bilancio dello Stato. Come detto, nel caso di incapienza dei predetti fondi tale versamento è frutto dell'applicazione dell'altra sanzione/limitazione amministrativa (decurtazione o – per l'appunto - restituzione del *delta* tra risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato).

Orbene, allo stato appare sostenibile che qualora la sanzione relativa alla riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio si converta, per incapienza del predetto fondo, nel versamento all'entrata del bilancio dello Stato, il predetto versamento, imputato al Titolo I della spesa dell'ente locale, rileva ai fini della determinazione del saldo finanziario di riferimento dell'anno in cui la sanzione è comminata. Il versamento all'erario non sembra escluso dal saldo valido ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, perché altrimenti si verificherebbe un ingiustificato *favor* rispetto agli enti che, avendo capienza nei trasferimenti, vedono ridotte le proprie entrate con conseguente effetto diretto sul patto del saldo finanziario di riferimento dell'anno in cui la sanzione è comminata.

Cionondimeno, ai fini del quesito in esame, il versamento all'erario non contribuisce a definire il limite della spesa corrente in attuazione della relativa sanzione (in senso conforme, cfr. la circolare n. 5/2013 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato).

Non appare, infatti, rispondente ai principi di ragionevolezza aggravare, ulteriormente, la condizione di un ente locale ai fini dell'applicazione di una sanzione/limitazione amministrativa per la violazione del patto di stabilità interno, a seguito della corretta applicazione di altra - concorrente - sanzione/limitazione amministrativa (derivante dalla medesima violazione): l'effetto sarebbe, infatti, quello di "duplicare" la portata sanzionatoria/limitativa di quest'ultima.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

L' Estensore
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
25 marzo 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)