



Deliberazione n. 51/2013/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 4 giugno 2013

composta dai magistrati:

- Cons. Fabio Gaetano Galeffi – Presidente f.f.
- Cons. Andrea Liberati – Componente
- Primo Ref. Pasquale Principato – Componente relatore
- Ref. Valeria Franchi – Componente

* * *

PARERE

COMUNE DI CASTELFIDARDO

Visto l'art.100 secondo comma della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n.1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione 16 giugno 2000 n. 14 e successive modificazioni);

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva e le successive modificazioni ed integrazioni rese con la deliberazione n. 9 del 3 luglio 2009;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Castelfidardo con nota prot. 5326 del 23 aprile 2013 pervenuta il successivo 30 aprile 2013 a questa Sezione ed assunta in pari data al protocollo (n. 1461);

Visto il provvedimento del 31 maggio 2013 con il quale il Presidente ha convocato la odierna adunanza per discutere la richiesta di parere;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott. Pasquale Principato;

PREMESSO

Il Comune di Castelfidardo, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una articolata richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 49, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b), d.l 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Dopo avere riportato la disposizione previgente e quella risultante a seguito della novella legislativa, il Comune evidenzia *“come la novella legislativa abbia apportato rilevanti novità in tema di parere (di regolarità) contabile, laddove si precisa che esso deve essere espresso, da parte del responsabile del servizio finanziario, qualora la proposta di deliberazione ‘comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell’ente’.”*

Le problematiche che il Comune si pone attengono sia *“alla corretta definizione ed estensione del parere contabile, sia in ordine alla variegata casistica di atti (rectius: di proposte di deliberazione) da sottoporre al suddetto parere di regolarità contabile.”*

In ordine al primo aspetto, la richiesta di parere evidenzia le *“difficoltà di esprimere un corretto e congruo parere di regolarità contabile su atti le cui decisioni si ripercuotono solo indirettamente e con cadenze differite nel tempo (in maniera quindi ampiamente posticipata rispetto al momento decisionale dell’organo di vertice) su aspetti economico-finanziari o patrimoniali dell’ente locale (non sempre esattamente determinati o determinabili nel momento iniziale)”*.

In ordine al secondo aspetto, si citano invece le *“deliberazioni di approvazione di strumenti urbanistici (attuativi) e relative varianti, ovvero i piani (rectius: convenzioni) di lottizzazione, ovvero il piano triennale di razionalizzazione delle dotazioni strumentali dell’ente, gli atti di indirizzo di programmazione della dotazione organica etc.”* Si richiamano inoltre i *“molteplici atti di indirizzo dell’organo politico le cui ripercussioni sono solo indirette (o mediate) perché rimesse all’attuazione dei funzionari mediante atti di gestione autonomi e successivi.”*

Ricordata la complessità (e talvolta l’impossibilità) della esatta determinazione dei riflessi indiretti sulla situazione economico-finanziaria o patrimoniale dell’ente, si chiede *“quale dovrebbe essere la corretta formulazione, dal punto di vista giuscontabile, delle proposte di deliberazione aventi i suddetti effetti indiretti, e quale la valutazione del responsabile del servizio finanziario in ordine al dovuto parere di regolarità contabile” e “quali aspetti e quali limiti il suddetto parere può (ovvero deve) incontrare nelle nuove fattispecie delineate dall’art. 49 del d.lgs. n. 267/2000”*.

In sintesi, il parere pone le seguenti puntuali questioni:

“1) Cosa si intende (dal punto di vista giuscontabile) per ‘riflessi sulla situazione economico finanziaria e/o sul patrimonio dell’ente’;

2) cosa si intende (dal punto di vista giuscontabile) per ‘riflessi diretti’ e (soprattutto) per ‘riflessi indiretti’, e quale ne sia l’estensione (ovvero la più o meno ampia portata giuscontabile);

3) nel caso di riflessi indiretti, quali siano gli oneri (in termini di completezza ed ampiezza dell’istruttoria e di corretta e legittima motivazione dell’atto) del responsabile del servizio proponente (ovvero del relativo responsabile del procedimento) nella formulazione della

proposta di deliberazione (di Giunta o di Consiglio comunale), e cioè come debba quantificare e qualificare tali riflessi economico-finanziari e patrimoniali;

4) nel caso di riflessi indiretti, come debba correttamente e legittimamente esprimersi (dal punto di vista giuscontabile) il responsabile del servizio finanziario nell'espressione del suo parere, e cioè quale contenuto e portata deve avere il giudizio di conformità (contabile) da formalizzare sulla proposta dell'atto;

5) nel caso di atto di indirizzo avente effetti economico-finanziari e/o patrimoniali indiretti (cioè di atto espresso dall'organo politico che ponga obiettivi da seguire, fini da attuare e modalità di azione ritenute congrue, demandate a successivi atti esecutivi di natura gestionali), come possa conciliarsi il dettato del nuovo articolo 49 del D.Lgs. n. 267/2000 sul 'nuovo' parere di regolarità contabile con la disposizione del medesimo articolo che esclude l'espressione dei pareri (tecnici e contabili) sugli atti di indirizzo."

CONSIDERATO

L'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003 ha intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione del 27 aprile 2004 e poi con la deliberazione del 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

In questa prospettiva il Collegio, chiamato alla previa delibazione della ammissibilità della richiesta di parere, rileva che la stessa è stata inviata direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Nondimeno, pur evidenziando che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, istituito con l.r. 10 aprile 2007, n. 4, svolga la funzione allo stesso intestata, il Collegio ritiene la richiesta ammissibile.

Parimenti, nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, da un Comune – ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, l. n. 131 del 2003 costituisce attuazione (C. conti, Sez. Aut., delib. n. 13/2007) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50, comma 2, TUEL.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere: è sufficiente, al riguardo, considerare che l'art. 49 del TUEL (a maggior ragione dopo la novella legislativa del 2012) disciplina un adempimento fondamentale nella fase di formazione della volontà provvedimentale degli organi dell'ente locale. Il contenuto e i parametri in base ai quali il parere di regolarità deve essere reso attengono propriamente alla materia della contabilità pubblica.

Di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 17 febbraio 2006, n. 5 e Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Passando al merito, l'articolo 49 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 nella nuova formulazione dettata dall'art. 3, comma 1, lett. b), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, così dispone:

“(Pareri dei responsabili dei servizi).

- 1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.*
- 2. Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.*
- 3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.*
- 4. Ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri di cui al presente articolo, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.”*

Tale nuova formulazione sostituisce la precedente versione del citato articolo (in vigore fino al 7/12/2012) secondo cui:

“(Pareri dei responsabili dei servizi)

- 1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.*
- 2. Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.*
- 3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.”*

L'art. 151, comma 5, TUEL rinvia al regolamento di contabilità per la disciplina delle modalità con le quali il parere di regolarità contabile deve essere reso (mentre per quanto attiene al

parere di regolarità tecnica, ben può provvedere il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi).

Quanto all'ambito applicativo della norma in esame, va ricordato che la richiesta di parere è obbligatoria solo in presenza di una proposta di deliberazione sottoposta al Consiglio o alla Giunta comunale che non sia "mero atto di indirizzo".

Il giudice amministrativo, nel valutare la fondatezza di motivi di ricorso incentrati sulla violazione dell'art. 49 del TUEL, ha affermato che nel concetto di "mero atto di indirizzo" rientrano le scelte di programmazione della futura attività, che "necessitano di ulteriori atti di attuazione e di recepimento" da adottarsi da parte dei dirigenti preposti ai vari servizi, secondo le proprie competenze (cfr. TAR Piemonte, sez. II, sent. 14.3.2013, n. 326).

D'altro canto, quale criterio discretivo, si è rilevato il "contenuto dispositivo puntualmente determinato che non lascia alcun margine valutativo al susseguente atto di esecuzione" (TAR Lombardia, sede di Milano, sez. III, sent. 10.12.2012, n. 2991 in fattispecie relativa a delibera consiliare di acquisizione sanante ex art. 42 bis d.P.R. n. 327 del 2001).

In definitiva, "hanno natura di indirizzo gli atti che, senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, impartiscono agli organi all'uopo competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti." (così TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 12.4.2005, n. 531).

Il significato del concetto di "mero atto di indirizzo" viene altresì desunto dalle affermazioni giurisprudenziali in ordine ai profili processuali dell'interesse a ricorrere connessi alla lesività dell'atto. Anche per questi aspetti, si è sottolineato che l'atto di indirizzo politico "potrebbe consistere, nel caso, nella manifestazione di una volontà tesa a porre obiettivi per l'attività di livello normativo spettante ad organi comunali" e che dirimente "è il rilievo che il contenuto dell'atto consiste nella pretesa e conclamata volontà di tutelare un interesse pubblico specifico con riferimento ad un caso concreto, con un'integrale corrispondenza alla tipologia dell'atto amministrativo provvedimentoale." (così Cons. Stato, sez. VI, dec. 10.10.2006, n. 6014).

Sotto questo profilo, la novella del 2012 non ha inciso. Il problema segnalato dalla richiesta di parere (e puntualizzato al n. 5 della elencazione finale) è quindi di mero fatto e va risolto applicando i principi dianzi ricordati alla concreta formulazione e portata della proposta di deliberazione.

La novità precettiva che l'art. 3, comma 1, lett. b), del d.l. n. 174 del 2012 ha apportato all'art. 49 del TUEL consiste essenzialmente nell'averе sostituito l'espressione "*qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata*" con "*qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*".

Il significato da dare a tale scelta del legislatore è certamente quello di un ampliamento dei casi in cui è necessario il parere di regolarità contabile, con l'assegnazione al responsabile di ragioneria di un ruolo centrale nella tutela degli equilibri di bilancio dell'ente. Tale interpretazione è rafforzata dall'introduzione del comma 4 che, ferma rimanendo la valenza

non vincolante del parere (e non potrebbe essere altrimenti, pena l'esercizio sostanziale da parte della struttura burocratica di competenze attribuite ad organi diversi), ha significativamente previsto un onere di motivazione specifica del provvedimento approvato in difformità dal parere contrario reso dai responsabili dei servizi.

La predetta scelta del legislatore è, infine, coerente con l'ampliamento delle ipotesi di parere che l'organo di revisione deve rendere, unito alla previsione espressa del loro contenuto e dei criteri da seguire (cfr. art. 239, commi 1 e 1-bis, TUEL).

La nuova formulazione dell'art. 49 consente di ritenere che nel concetto di "riflessi diretti" siano ricompresi certamente gli effetti finanziari già descritti nella disposizione previgente ("impegno di spesa o diminuzione di entrata"), ma anche le variazioni economico-patrimoniali conseguenti all'attuazione della deliberazione proposta (come già suggerito dal punto 65 del principio contabile n. 2).

Quanto all'espressione "riflessi indiretti", non vi è dubbio che questa possa ingenerare problemi applicativi, sotto il profilo della estensione del rapporto "causa-effetto" astrattamente ipotizzabile tra il contenuto della proposta di deliberazione sottoposta a parere e la situazione economico-finanziaria o patrimoniale dell'ente.

Il criterio interpretativo deve pertanto essere incentrato sulla probabilità che certe conseguenze si verifichino nell'esercizio finanziario in corso o nel periodo considerato dal bilancio pluriennale. Ulteriore criterio utile a definire l'ambito di applicazione della norma è il vincolo del rispetto dell'equilibrio del bilancio, oggi costituzionalizzato nel novellato art. 119, comma 1, Cost. (in vigore dal 2014).

Quanto alle modalità di espressione del parere, il Comune di Castelfidardo richiama la variegata casistica di deliberazioni che un ente locale può adottare, interrogandosi sul contenuto e la portata che i pareri di cui all'art. 49 TUEL debbono avere con riferimento ai riflessi indiretti. Appare difficile indicare un criterio uniforme, poiché il tema della quantificazione degli oneri o delle conseguenze economico-patrimoniali conseguenti all'esecuzione di un provvedimento amministrativo risente dell'applicazione della normativa di natura sostanziale disciplinante una determinata materia e, soprattutto, risente dell'ineliminabile scostamento tra la mera previsione e la realizzazione effettiva di un dato fenomeno incidente sugli equilibri di bilancio o patrimoniali. Occorre comunque ricordare che l'accuratezza dell'istruttoria tecnica costituisce un elemento da verificare e riscontrare ai fini del rilascio di parere positivo, sia di regolarità tecnica che di regolarità contabile. Infatti, il punto 65 del principio contabile n. 2 si esprime nel senso che "il parere di regolarità contabile dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali". Si deve pertanto ritenere, anche alla luce dei rafforzati vincoli di salvaguardia degli equilibri di bilancio, che il responsabile del servizio interessato avrà l'onere di valutare gli aspetti sostanziali della deliberazione dai quali possano discendere effetti economico-patrimoniali per l'ente. Il responsabile di ragioneria, pur senza assumere una diretta responsabilità in ordine alla correttezza dei dati utilizzati per le

predette valutazioni, dovrà verificare che il parere di regolarità tecnica si sia fatto carico di compiere un esame metodologicamente accurato.

Sotto questo profilo, si segnala la portata delle modifiche che, con lo stesso d.l. n. 174 del 2012, sono state apportate all'art. 153, commi 4 e 6, TUEL volte a rafforzare il ruolo del responsabile del servizio finanziario. Ulteriori spunti ricostruttivi possono ricavarsi dal comma 1-bis dell'art. 239 TUEL, introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama i concetti di congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti (almeno per alcune significative tipologie di provvedimenti che di regola producono riflessi indiretti, quali quelle di cui alla lett. b), nn. 3 e 5).

A fini di completezza, infine, è opportuno ricordare che la formulazione del parere è necessaria non soltanto sulla proposta di deliberazione, ma anche sugli emendamenti che alla stessa vengano presentati nel corso dell'esame da parte dell'organo deliberante. Infatti, "se si accedesse alla tesi ... per cui la presentazione di emendamenti esime dalla formulazione del parere, la portata precettiva del citato art. 53 (*oggi art. 49 TUEL*) sarebbe stata agevolmente aggirabile (e, dunque, vanificata), mediante il ricorso ad un diverso procedimento di formazione della decisione amministrativa.

In realtà, se è vero che la presentazione dell'emendamento strutturalmente si colloca in una fase procedimentale di norma successiva alla conclusione dell'iter svolto dagli uffici, è altrettanto vero che ... la proposta di deliberazione e l'emendamento sono, da un punto di vista funzionale, atti di iniziativa procedimentale del tutto identici, differenziandosi solo quanto alla provenienza, sicché sarebbe artificioso, e irragionevolmente discriminatorio, ritenere assoggettata all'obbligo del parere preventivo solo la prima e non anche il secondo." (così TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 28.12.2007, n. 3507, para 3., confermata con motivazione conforme da Cons. Giust. Amm. Siciliana, sent. 4.2.2010, n. 105, para 1.1).

Tutto ciò premesso, la Sezione

DELIBERA

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Sindaco del Comune di Castelfidardo ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 4 giugno 2013.

L'estensore

f.to Pasquale Principato

Il Presidente f.f.

f.to Fabio Gaetano Galeffi

Depositato in segreteria in data 5 giugno 2013

Il Direttore della Segreteria

f.to dott.ssa Angela Rosaria Pezzi