



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 57/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 26 marzo 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Alessandria** (AL), in data 25 gennaio 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 7 febbraio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto l'ambito di applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità interno negli anni 2010 e 2011;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Alessandria** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente all'ambito di applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno, con particolare riferimento all'ammontare della spesa di personale.

Dopo aver richiamato il contenuto degli accertamenti compiuti dalla Sezione in relazione alla complessa situazione finanziaria del Comune e, in particolare, la delibera n. 12 del 2012 con la quale era stato accertato il mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto in relazione all'esercizio 2010 e stabilito che, conseguentemente, l'Ente dovesse applicare le sanzioni nell'esercizio 2012 e la delibera n. 260, sempre del 2012, con la quale erano stati accertati i presupposti per la dichiarazione del dissesto, il Sindaco di Alessandria ha precisato che, con deliberazione n. 61 del 12 luglio 2012, il Consiglio comunale dichiarava lo stato di dissesto.

A seguito della dichiarazione di dissesto, l'Ente, in base alle previsioni contenute nell'art. 248 del TUEL, ha avviato la procedura di risanamento ed iniziato ad adottare i provvedimenti conseguenti, quali l'adozione del bilancio stabilmente riequilibrato, comprensivo degli allegati riferiti alla rideterminazione della dotazione organica relativa all'esercizio 2012 e alla riorganizzazione dei servizi.

In relazione alla disciplina del Patto di stabilità, nella citata nota, il Sindaco ha osservato che nel 2012 l'Ente ha dovuto applicare le sanzioni riferite al mancato raggiungimento dell'obiettivo nell'esercizio 2010, accertato dalla Sezione del

controllo della Corte dei conti, e che in relazione all'esercizio 2011 *"il Comune di Alessandria risulta al momento inadempiente per le irregolarità riscontrate sulla certificazione sottoscritta dall'allora Ragioniere Capo e dal Sindaco uscente e non dal Collegio dei revisori dei conti"*.

Dopo aver illustrato la situazione finanziaria nella quale si trova l'Ente, ha osservato che l'ISTAT eroga fondi agli Enti locali sia per *"le rilevazioni censuarie che per altri tipi di rilevazioni obbligatorie (rilevazione prezzi e indagini multiscopo) e che tali finanziamenti statali sono a destinazione vincolata"* e che l'Amministrazione ha domandato all'istituto di statistica se in relazione a tali somme sussista l'obbligo dell'osservanza delle disposizioni in materia di spesa di personale. In base a quanto comunicato dal Sindaco dell'Ente, in data 18 dicembre 2012, l'ISTAT avrebbe trasmesso una nota al Comune di Alessandria con la quale avrebbe precisato che:

- i contributi erogati dall'ISTAT agli Enti sono finalizzati a realizzare le rilevazioni previste dal Piano Statistico Nazionale;

- i contributi riferiti al censimento 2011 e le relative spese sono stati espressamente esclusi dal calcolo dei saldi riferiti al Patto di stabilità interno dall'art. 50, co. 2 del d.l. n. 78 del 2010, conv. dalla legge n. 122 del 2010;

- il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con nota 0070840/2011, indirizzata all'ISTAT a seguito di specifica richiesta dell'istituto di statistica, ha osservato che le spese del personale che svolge attività inerenti alle rilevazioni riferite al censimento *"essendo interamente finanziate da risorse statali e a destinazione vincolata, possono non essere considerate ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale"*;

- in relazione alle altre indagini, richiamata comunque la sopracitata nota del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, si tratterebbe di questione di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze in considerazione *"dei precipui riflessi di politica economica"*.

Svolta questa premessa, il Sindaco del Comune di **Alessandria**, ha domandato alla Sezione se *"l'ambito applicativo delle sanzioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità in materia di personale si estenda anche al divieto di affidamento"*

di incarichi occasionali esterni, su attività obbligatorie (quali ad es. quelle relative alle rilevazioni ISTAT) ed in carenza di risorse umane interne, il cui costo è posto a carico esclusivo del Bilancio statale, senza gravare in alcun modo sul bilancio comunale”.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Alessandria**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle/404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *“attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della *“contabilità pubblica”* si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di disposizioni relative alla

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riu_nite/sezioni_riu_nite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

disciplina delle sanzioni o limitazioni amministrative che gli Enti che non hanno raggiunto gli obiettivi previsti dalla normativa relativa al Patto di stabilità interno sono tenuti ad applicare nell'esercizio successivo a quello dell'accertamento del mancato conseguimento del risultato di finanza pubblica.

Merito

La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Alessandria** riguarda, in sostanza, la possibilità per un Ente che non abbia osservato la disciplina relativa al Patto di stabilità interno di affidare, nell'esercizio successivo, incarichi esterni per lo svolgimento dei compiti inerenti al servizio statistico, finanziando la spesa con le specifiche risorse vincolate trasferite dallo Stato in relazione alla circostanza che gli Enti locali sono stati individuati dal legislatore quali soggetti componenti del Sistema Statistico Nazionale.

La questione è dubbia, per il richiedente, poiché nell'esercizio successivo a quello del mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno, l'Ente è tenuto all'applicazione delle sanzioni o limitazioni amministrative, attualmente disciplinate dall'art. 7, co. 1 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, fra le quali vi è quella che prevede che gli Enti inadempienti non possano *"procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in corso"* (lett. d).

1. Gli Enti che non raggiungono l'obiettivo annuale previsto dalla disciplina del Patto di stabilità interno si considerano inadempienti e, nell'esercizio immediatamente successivo ovvero in quello seguente all'accertamento del mancato raggiungimento dell'obiettivo, sono tenuti all'applicazione delle sanzioni o limitazioni amministrative previste, come si è visto sopra, dall' art. 7, co. 1 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

Lo scopo delle sanzioni o limitazioni amministrative è quello di favorire un riequilibrio complessivo della gestione che permetta di riassorbire il risultato negativo e di riequilibrare la gestione finanziaria in modo da osservare i vincoli di finanza pubblica.

In particolare, il divieto previsto dalla lett. d), del co. 1, dell'art. 7 del citato d. lgs. n. 149 del 2011 è diretto ad evitare un incremento delle spese di personale ed a favorire una riorganizzazione delle attività dell'Ente.

2. L'art. 14 del TUEL individua e disciplina i compiti che i Comuni sono tenuti a svolgere in relazione ai servizi di competenza statale, fra i quali è compreso quello relativo alle attività inerenti alla funzione statistica. Peraltro, nella elencazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali contenuta nell'art. 19, co. 1, lett. *l bis*) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificata ed integrata dal co. 305 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è previsto espressamente che vi sia quella relativa ai "servizi in materia statistica".

Le funzioni regolamentate dall'art. 14 del TUEL e dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, fra le quali rientra, come si è detto, quella riferita ai "servizi in materia statistica" sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale del Governo (art. 54 del TUEL).

I Comuni sono tenuti a svolgere tali compiti e in relazione all'adempimento della previsione dell'art. 14 del TUEL non hanno autonomia decisionale dovendo assicurare il servizio, nei termini disciplinati dalle leggi di settore.

In relazione al servizio in materia statistica, come è ricordato nella stessa richiesta di parere del Sindaco del Comune di **Alessandria**, è espressamente previsto che la spesa sostenuta per retribuire il personale impegnato nelle rilevazioni statistiche, con specifico riferimento alle attività di censimento della popolazione, sia finanziata dallo Stato con fondi a destinazione vincolata e che pertanto la stessa non incida sul bilancio del Comune, non alterandone la dinamica retributiva e non rappresentando, quindi, una politica di espansione della spesa del personale.

Peraltro, le linee guida ed i questionari predisposti della Corte dei conti per l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti degli Enti locali evidenziano che tra le voci di spesa da sottrarre all'ammontare della spesa del personale rilevante ai sensi dell'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, è ricompresa quella relativa a "*Spese di personale per l'esecuzione delle operazioni censuarie degli enti individuati nel Piano generale di censimento nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (D.L. 78/2010, art. 50, commi 2 e 7)*"³.

Lo svolgimento di attività inerenti ai servizi statistici non si esaurisce con le attività relative al censimento, dovendo gli Enti locali provvedere ad altri incombenti, disciplinati dalla legislazione speciale o

³ Corte conti, sez. Autonomie, 18 giugno 2012, n. 10, punto 6.3 del Questionario, in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4658-27/07/2012-SEZAUT>

previsti direttamente dall'ISTAT, organismo deputato a coordinare le attività del sistema statistico nazionale.

Ciascun Ente è tenuto ad organizzare le attività ordinarie di collaborazione nello svolgimento della funzione statistica in sede di organizzazione degli uffici ed i relativi costi e modalità di adempimento ricadono nella gestione di bilancio corrente, con il dovere di osservanza dei vincoli in materia di finanza pubblica (patto di stabilità, spesa di personale).

Qualora, una legge speciale o una richiesta proveniente dall'ISTAT prevedano lo svolgimento di attività necessarie per l'assolvimento dei compiti del Sistema Statistico Nazionale e stabiliscano uno specifico finanziamento per l'espletamento della funzione deve ritenersi che si tratti di attività non assoggettate ai vincoli di finanza pubblica che gravano sull'Ente locale, trattandosi di compiti che devono essere adempiuti nell'interesse della collettività nazionale e non del singolo Ente.

Se finanziate in modo autonomo, con somme specificamente vincolate provenienti dal bilancio dello Stato o dell'ISTAT, le attività in questione devono essere poste in essere dai singoli Enti, anche in relazione alla loro neutralità finanziaria.

3. Con riferimento al quesito posto dal Sindaco del Comune di **Alessandria** può ritenersi che i compiti previsti in relazione ad attività rientranti nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale, finanziati da fondi statali o provenienti dall'ISTAT finalizzati esplicitamente all'attività inerente al sistema statistico, debbano essere svolti anche dai Comuni che sono assoggettati alle sanzioni o limitazioni amministrative conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi annuali del Patto di stabilità. Le modalità di svolgimento concrete sono rimesse alla discrezionalità dell'Ente che qualora decida di avvalersi di collaborazioni esterne dovrà utilizzare unicamente le risorse specificamente destinate all'attività inerente al sistema statistico, limitando espressamente i compiti dei collaboratori alle attività definite dalla legge statale che disciplini la singola attività statistica o dall'ISTAT.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Alessandria**, con nota in data 25 gennaio 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del

Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 7 febbraio 2013,
nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al
Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed
all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 26 marzo 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **28/03/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola