

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 29 luglio 2014

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Tremestieri Etneo (CT) con nota prot. n. 7384 del 12 giugno 2014 (prot. Cdc n. 5146 del 13 giugno 2014);

vista l'ordinanza n. 150/2014/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Gioacchino Alessandro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Tremestieri Etneo, premette che l'Ente, con delibera consiliare n. 63 del 19/4/2013, ha adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243 bis del TUEL – con richiesta di accesso al fondo di rotazione di

cui all'art. 243 ter del TUEL - e che il suddetto piano è stato approvato dalla Corte dei conti con deliberazione assunta nell'adunanza del 27/3/2014. Chiede, quindi, di conoscere, in merito alla determinazione ed alla verifica della riduzione nel triennio del 10% delle spese per prestazioni di servizi, prevista dalla disposizione di cui all'art. 243 bis, comma 9, del TUEL, se siano da tenere in considerazione:

- a) le maggiori somme sopravvenute per disposizione di legge come, ad esempio, gli aumenti delle aliquote IVA su contratti in corso ovvero i trasferimenti di servizi (*rectius* degli oneri relativi a servizi) da parte della Regione (in particolare l'aumento della compartecipazione ai costi per prestazioni riabilitative psico - fisico - sensoriali in regime semiresidenziale e residenziale);
- b) quelle spese per servizi che pur incrementando l'ammontare dell'intervento 03, garantirebbero comunque, in quanto controbilanciate da corrispondenti aumenti sul piano delle entrate, il mantenimento degli equilibri di bilancio (ad esempio: aumento dei costi del servizio di igiene ambientale compensato da un corrispondente incremento delle relative tariffe).

Il richiedente rappresenta, infine, che la definizione di tali problematiche assumono particolare importanza ai fini della predisposizione del bilancio di previsione 2014 e di quello pluriennale 2014/2016, influenzando segnatamente sulle scelte politico-amministrative dell'ente relative a servizi indispensabili da erogare alla cittadinanza.

Preliminarmente, la Sezione deve verificare se la richiesta di parere sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004 e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

Dal punto di vista della legittimazione soggettiva la richiesta è ammissibile, essendo a firma del Sindaco, organo di vertice e rappresentante legale dell'amministrazione.

Sotto il profilo oggettivo, invece, si deve giungere a conclusione in parte differente e, comunque, circoscrivere i limiti entro cui è consentito a questo Giudice di esprimersi nel merito in sede consultiva.

Alla luce dei richiamati orientamenti delle Sezioni Riunite, che rivestono portata di orientamento generale e di nomofilachia nei confronti delle sezioni regionali, non è, infatti, sufficiente che i quesiti vertano astrattamente in materia di contabilità pubblica (entro cui ben può ricondursi il tema del contenimento della spesa per servizi conseguente all'accesso al "fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali") ma devono anche riguardare problematiche generali ed astratte e non attenere a casi specifici in grado di interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura o con altre funzioni intestate alla Corte.

Devono, in particolare, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente ovvero una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

È, infatti, evidente che "le materie di contabilità pubblica" costituiscono una categoria concettuale estremamente ampia e di cui è difficile delimitare i confini. La competenza nell'ambito della funzione consultiva, sia pure astrattamente ipotizzabile per materia, diventa, allora, necessariamente recessiva quando vi è in atto (o anche il rischio di) un contenzioso in sede giurisdizionale davanti ad altro plesso o una possibile interferenza con attività demandate ad organi requirenti o di controllo della medesima Corte dei conti ovvero quando possa esporre a forme di co-gestione dell'amministrazione attiva, che surrettiziamente potrebbero essere introdotte con l'*escamotage* della richiesta di parere da parte di un'amministrazione locale.

Nel caso di specie la formulazione del quesito non è immune dall'esposizione a tale ingerenza, atteso che, innanzitutto, essa appare dichiaratamente finalizzata ad avallare le specifiche scelte politico-amministrative in tema di programmazione finanziaria e di determinazione dei livelli di copertura dei servizi locali che competono agli organi di governo dell'ente. E soprattutto, dall'altro lato, non può trascurarsi che l'art. 243 quater, comma 3, secondo periodo, del TUEL rimette alla Corte dei conti la vigilanza sull'esecuzione del piano di riequilibrio, prevedendo l'adozione, in sede di controllo, di apposita pronuncia; ed è evidente che non è l'odierna consultiva bensì quella individuata dalla citata disposizione e dal successivo comma 7, la sede deputata alla verifica del rispetto delle misure di riequilibrio inserite nel Piano nonché di quelle scaturenti *ex lege*, tra cui quella che viene fatta oggetto del presente quesito, con ogni valutazione in ordine ad eventuali scostamenti, ai comportamenti o fattori esterni che possono averli determinati ed alle conseguenze che da ciò discendono.

Appare, comunque, possibile, alla luce della formulazione del quesito, un'opzione ermeneutica che consenta alla Sezione, in chiave collaborativa con l'amministrazione richiedente, di enucleare un quesito in termini astratti che prescindano dalle suddette istanze e dai rischi prima paventati.

Entro i suddetti limiti di ammissibilità ed esclusivamente nei termini che seguono, facendo salve ogni determinazione e valutazione affidata a questa Corte dalla richiamata disposizione normativa e che sono riservate, in via istruttoria e decisoria, alla sede propria della vigilanza sull'esecuzione del piano di riequilibrio, il Collegio ritiene di potersi esprimere nel merito senza alcun pregiudizio per le successive attività di competenza.

Nel merito, l'art. 243 bis, comma 9, del TUEL prevede che, in caso di accesso al "fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243 ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario, talune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio. Tra queste il citato articolo elenca alla lettera b) quella della riduzione, entro il termine di un triennio, "almeno del dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi,

di cui all'intervento 03 della spesa corrente."

L'intervento 03 della spesa corrente, secondo il vigente ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (cfr. il regolamento di cui al D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, poi trasfuso nella seconda parte del TUEL), afferisce alle "prestazioni di servizi".

Ciò posto, la disposizione che viene in rilievo, in linea di principio, non contiene alcuna deroga. Secondo la chiara formulazione testuale, il legislatore ha inteso riferire l'onere di contenimento direttamente a un preciso ambito di spesa, individuato con riferimento all'unità elementare di bilancio (intervento) e alla classificazione per natura economica dei fattori di produzione (intervento 03: prestazioni di servizi); trascurando, invece, il diverso criterio, pure astrattamente ipotizzabile, del saldo entrate / spese per il complesso dei servizi o del raggiungimento di un determinato grado di copertura del costo dei servizi (come, ad esempio, prevede l'art. 243 per gli enti strutturalmente deficitari o l'art. 243 bis, comma 8, lett. c) per gli enti che adottano il piano di riequilibrio finanziario pluriennale).

La lettera della norma sembra, pertanto, ostare alla possibilità di una neutralizzazione, ai fini del rispetto dell'obbligo di contenimento, di quelle spese per prestazioni di servizi cui corrisponda un pari o maggiore incremento di entrata direttamente correlato alla copertura dei medesimi servizi, salvo un diverso apprezzamento per i casi in cui tale incremento di spesa/entrata sia conseguenza di sopravvenienze normative in ordine al trasferimento di competenze tra i diversi livelli di governo onde garantire un confronto su basi omogenee.

Per il resto, ancorché il meccanismo compensativo suggerito con la richiesta di parere possa apparire corrispondente a principi di ragionevolezza ed idoneo a garantire l'omogeneità del confronto storico, non sembrano residuare spazi di manovra alla luce della vigente formulazione normativa.

La norma sul contenimento delle spese dell'intervento 03 appare, infatti, ispirarsi bensì alla logica dei tagli meramente "lineari" o "orizzontali." E se è vero che tale logica può, in generale, reputarsi recessiva nella più recente legislazione anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia ed alla preferibilità dei tagli qualitativi e selettivi, è altrettanto vero, però, che la norma pone obiettivi di contenimento che, sebbene perentori e riferiti a una voce di spesa ben individuata (spese per servizi), non intaccano direttamente la libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti di spesa (sia pure circoscritta alle prestazioni di servizi), oltre ad essere limitata ad una percentuale del 10%.

A prescindere da queste considerazioni, si deve, prima ancora, osservare che nel quadro in cui si colloca la peculiare fattispecie normativa che viene in rilievo, a differenza delle ipotesi che hanno reso necessarie le precisazioni sopra richiamate della Consulta sui tagli c.d. lineari - che restano, pur sempre, pertinenti (cfr. Corte costituzionale n. 23/2014, 236/2013, 182/2011, 297/2009, 289/2008, 169, 2007) - l'obbligo di contenimento non è direttamente imposto all'ente da una disposizione legislativa immanente ma discende dalla scelta discrezionale dell'ente medesimo di avvalersi delle risorse di cui al fondo di rotazione e viene,

quindi, configurato non già come *obbligo* bensì quale *onere* conseguente all'esercizio da parte dell'ente della facoltà di fruire del fondo di rotazione (per un'analogia osservazione e la conseguente ragionevolezza della relativa previsione cfr. C. Cost. n. 23/2014).

Venendo al secondo quesito, che si colloca su un piano differente dal precedente, si deve osservare che l'enunciato normativo prescinde da valutazioni di merito in ordine alla dimostrazione di eventuali cause ostative al rispetto della misura di riequilibrio di parte corrente e, segnatamente, da cause riconducibili a sopravvenienze normative (*jus superveniens*), o più in generale al c.d. *factum principis*, entro cui può collocarsi - tanto più in un sistema di finanza ancora spiccatamente derivata - l'insieme degli interventi normativi ed amministrativi provenienti dal livello di governo regionale (di fatto sovraordinato a quello comunale, attese le competenze legislative ed il governo della leva finanziaria dei trasferimenti) atti a determinare unilateralmente un riassetto o una diversa ripartizione tra i diversi livelli di governo degli oneri finanziari relativi alla erogazione di servizi essenziali ai cittadini.

È, tuttavia, evidente come ogni disposizione normativa, per quanto generale e astratta, non possa non scontare l'imprevedibilità delle sopravvenienze normative e le conseguenti problematiche applicative. Al riguardo non è da escludere, che, in disparte l'applicazione dei tradizionali e generali canoni di soluzione delle antinomie normative conosciuti dal nostro ordinamento (gerarchico, della competenza, cronologico e della specialità), nelle ipotesi, sempre più ricorrenti, di interventi legislativi di contenimento delle spese e di successive sovrapposizioni normative - spesso di natura derogatoria ed emendativa - ove, anche involontariamente, venga a determinarsi il mutamento dei parametri di riferimento o delle basi di calcolo degli obiettivi di contenimento, l'interprete debba dare rilievo a dette sopravvenienze per risolvere antinomie apparenti, ristabilire i necessari presupposti di ragionevolezza ed omogeneità dei termini di confronto e ricondurre ad unità l'ordinamento (cfr. ad esempio per un'applicazione di tale principio la deliberazione delle SS.RR. n. 48/2011 in tema di modalità di calcolo degli obiettivi di contenimento della spesa del personale e della necessità di tenere conto nella base di riferimento dell'intervento normativo sopravvenuto), ferma restando l'impraticabilità di ogni interpretazione che si risolva in un'impropria elusione del vincolo di contenimento posto dal legislatore.

Deve, infine, ribadirsi, alla luce di quanto riferito preliminarmente in ordine alla limitata ammissibilità della presente richiesta di parere, che l'apprezzamento del caso concreto e l'applicazione dei principi ermeneutici enunciati in tema di rilevanza delle sopravvenienze normative incidenti sulla base di calcolo della disposizione di contenimento - rilevanza che presuppone il carattere impeditivo della sopravvenienza rispetto all'onere previgente e, comunque, il comprovato sostanziale rispetto, *coeteris paribus*, della norma di contenimento - spettano al giudice tenuto a farne applicazione, così come è precluso alla Sezione di ingerirsi in scelte programmatiche o gestionali rimesse ai competenti organi dell'ente che richiede il parere. La valutazione *in concreto* di fattispecie peraltro ancora *in fieri* e non sufficientemente

delineate non può, conclusivamente, essere svolta se non in sede di valutazione e di vigilanza sull'esecuzione del piano e sul rispetto degli obiettivi intermedi; qualora siano registrati scostamenti, con riferimento ai fatti concretamente analizzati, la Corte potrà analizzare le cause ed esprimere i giudizi del caso, ivi compresi quello della riferibilità o meno delle stesse a inconciliabili sopravvenienze normative eccezionalmente reputabili impeditive del rispetto dei limiti di cui alla citata normativa e dei principi vigenti, fermo restando che non residua alcun spazio per interpretazioni elusive o difformi dal tenore della disposizione richiamata.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 29 luglio 2014.

Il Relatore
(Gioacchino Alessandro)

Il Presidente
(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 10 settembre 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)