



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 231/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 5 giugno 2013, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott. Massimo VALERO	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, 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 L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, 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 di parere proveniente dal Comune di Cuneo n. 25451 del 7 maggio 2013, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, il giorno 15 maggio successivo e recante un quesito in materia deroga al patto di stabilità 2013;

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 Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune espone che, a seguito del D.lgs. n. 155/2012, al Tribunale di Cuneo sono stati accorpati quelli di Mondovì e di Saluzzo. L'Ente deve dunque reperire e ristrutturare altri locali idonei alle nuove dimensioni degli uffici giudiziari aventi sede nel medesimo, preventivando allo scopo una spesa di circa 6.800.000 euro. Ricorda in proposito che, a mente della L. 24 aprile 1941 n. 392, le spese per i locali adibiti ad uffici giudiziari sono a carico del comune dove gli stessi hanno sede, salvo un contributo statale annuo.

Ciò posto, il Comune, che ha richiesto anche un finanziamento statale, chiede se sia possibile derogare per le sopradette spese ai vincoli del Patto di stabilità interno stabiliti per il 2013-2016 dalla L. n. 183/2011, come modificata dalla L. n. 228/2012.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato 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. Successivi pronunciamenti della stessa Sezione hanno ancora meglio precisato gli ambiti entro i quali si esercita la funzione consultiva della Corte nei confronti degli enti territoriali.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Cuneo, è stata sottoscritta dal suo Sindaco ed è pervenuta tramite il C.A.L. Essa, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, 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"*.

Con la deliberazione 17 febbraio 2006 n. 5 la stessa Sezione ha meglio precisato che la nozione di contabilità pubblica deve intendersi riferita ad attività contabili in

senso stretto. Ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili e alla normativa avente a oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale.

Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Se è vero, infatti, che a ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.

Pertanto, da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano 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 bilancio.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziative giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, ne' può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Infine, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

In tali limiti il quesito si presenta ammissibile e può essere affrontato nel merito.

3. Ai sensi dell'art. 1 della L. 29 aprile 1941 n. 392, a decorrere dal 1° gennaio 1941, sono obbligatorie per i comuni *"le spese necessarie per i locali ad uso degli Uffici giudiziari, e per le pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi; per le provviste di acqua, il servizio telefonico, la fornitura e le riparazioni dei mobili e degli impianti per i detti Uffici"*.

Dette spese, come dispone il successivo art. 2, *"sono a carico esclusivo dei Comuni nei quali hanno sede gli Uffici giudiziari, senza alcun concorso nelle stesse da parte degli altri Comuni componenti la circoscrizione giudiziaria. Ai detti Comuni sedi di Uffici giudiziari sarà corrisposto invece dallo Stato, a decorrere dal 1° gennaio 1941, un contributo annuo alle spese medesime nella misura stabilita nella tabella allegata alla presente legge"*.

L'art. 1 comma 2 della L. 14 settembre 2011 n. 148 ha delegato il governo a riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza e nel perseguimento della razionalizzazione della spesa pubblica avviata con l'art. 9 del D.L. n. 98/2011 conv. in L. n. 111/2011. Tra i criteri direttivi della legge delega vi è la riduzione

degli uffici giudiziari di primo grado (lett. a), la soppressione, la riduzione delle sezioni distaccate anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi (lett. d) e che dall'attuazione della delega non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (lett. q).

La riduzione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, mediante soppressione e accorpamento, è avvenuta con il D.lgs. 7 settembre 2012 n. 155 (art. 1).

A mente dell'art. 8 dello stesso D.lgs. quando sussistono specifiche ragioni organizzative o funzionali, in deroga all'articolo 2 comma 1 della L. 24 aprile 1941, n. 392, il Ministro della giustizia può disporre che vengano utilizzati a servizio del tribunale, per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di efficacia della disposta riduzione (un anno dal 13 settembre 2012, data di entrata in vigore della legge), gli immobili di proprietà dello Stato ovvero di proprietà comunale interessati da interventi edilizi finanziati ai sensi dell'articolo 19 della L. 30 marzo 1981, n. 119 (interventi per edilizia giudiziaria finanziati con mutui della Cassa depositi e prestiti con oneri a carico dello Stato) adibiti a servizio degli uffici giudiziari e delle sezioni distaccate soppressi, fermo restando il carico delle spese di gestione e manutenzione degli immobili al comune ove i medesimi si trovano.

Il successivo art. 9 contiene una clausola di invarianza della spesa, ripetendo la norma, già prevista dalla legge delega, che dal provvedimento non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che all'attuazione si provveda nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In ogni caso, dunque, le spese previste dal Comune per reperire i nuovi locali da adibire a uffici giudiziari dovrebbero rispettare tale limite e, quindi, non superare le spese complessivamente sostenute dall'amministrazione pubblica per gli immobili destinati agli uffici giudiziari soppressi (cfr., recentemente, per l'affermazione di tale principio, Sez. Umbria par. n. 111 del 30 maggio 2013).

Su un piano diverso, tuttavia, si pone la disciplina sul patto interno di stabilità e crescita.

Gli artt. 30, 31 e 32 della L. 12 novembre 2011 n. 183 - legge di stabilità per il 2012 e s.m.i. - modificati dalla L. 24 dicembre 2012 n. 228 - legge di stabilità per il 2013 - disciplinano il patto di stabilità interno per gli anni 2012, 2013 e successivi, al fine di assicurare che anche gli enti locali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Con riferimento a tali disposizioni è stata emanata dal Ministero dell'economia e delle finanze la circolare n. 5 del 14 febbraio 2012 (in G.U. n. 100 del 30 aprile 2012), cui ha fatto seguito la circolare n. 5 del 7 febbraio 2013.

I commi da 7 a 15 dell'art. 31 dispongono l'esclusione, dal saldo valido ai fini del patto di stabilità interno, di specifiche tipologie di entrate e di spese, alcune delle quali già previste dalla normativa previgente (risorse e spese connesse con la dichiarazione di stato d'emergenza, risorse e spese connesse con la dichiarazione di grande evento, spese finanziate dall'Unione Europea, risorse e spese connesse al Piano generale di censimento di cui al comma 2 dell'articolo 50 D.L. n. 78/2010, spese relative alla gestione e manutenzione dei beni trasferiti dallo Stato in attuazione del federalismo demaniale, ecc.), mentre il comma 16 prevede che, per gli anni 2013 e 2014, nel saldo finanziario in termini di competenza mista, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le spese per investimenti infrastrutturali, nei limiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 1 dell'articolo 5 D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 (tale norma prevede la destinazione di una quota del Fondo infrastrutture, nel limite delle disponibilità di bilancio a legislazione vigente e fino ad un massimo di 250 milioni di euro per l'anno 2013 e di 250 milioni di euro per l'anno 2014, ad

investimenti infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che procedono, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2012 ed entro il 31 dicembre 2013, alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico).

Il successivo comma 17 abroga le disposizioni che individuano esclusioni di entrate o di spese dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno non previste espressamente dalla legge citata.

Pertanto, come recentemente evidenziato da questa Sezione (cfr. par. n. 182/2013) e puntualizzato anche dalla circolare ministeriale da ultimo citata, non possono ritenersi consentite esclusioni dal patto di stabilità interno di entrate o di spese diverse da quelle previste dalle ricordate disposizioni di legge, atteso che ogni esclusione richiede una specifica previsione che si fondi sul reperimento delle adeguate risorse compensative a tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Tali principi, derivanti da fondamentali esigenze di finanza pubblica, a parere della Sezione, valgono anche per le spese in esame, ancorché rese necessarie in esecuzione di specifiche disposizioni di legge. La stringente normativa sul patto di stabilità interno, che costituisce attuazione di obblighi imposti dall'Unione europea, invero, è stata, da ultimo, modificata e, per il resto, mantenuta dalla legge di stabilità per il 2013, successiva a tali disposizioni. Essa ha previsto un sistema chiuso di deroghe, che sostituisce quello precedente, nel quale non è dato rinvenire la fattispecie all'esame. Ne questa può ricadervi in via di interpretazione estensiva, da un lato, per il carattere evidentemente tassativo delle deroghe, dall'altro, in quanto le esclusioni, potendo incidere sulla determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, non possono che esser stabilite o autorizzate dallo stesso legislatore.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nell'adunanza del 5 giugno 2013.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria **il 07/06/2013**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA