



# **CORTE DEI CONTI**

---

## **SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

*Questione, concernente la valutazione, alla luce del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, della vigenza, per i Comuni, del principio di neutralità dei fondi comunitari rispetto ai vincoli di finanza pubblica.*

***Deliberazione n. 28/SEZAUT/2016/QMIG***



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N. 28/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 20 settembre 2016

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di referto

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione      Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Maurizio MIRABELLA, Carlo GRECO, Diana CALACIURA, Fulvio Maria LONGAVITA

Consiglieri                      Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Mario ALI', Franco MUSOLINO, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO

Primi Referendari              Rossella BOCCI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI

Referendari                      Marco RANDOLFI

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, in base al quale, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento a cui le Sezioni regionali di controllo si conformano;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 89/2016/QMIG del 13 aprile 2016, depositata il 19 maggio 2016, con la quale, in relazione alla richiesta di parere posta dal Comune di Lascari (PA), la Sezione predetta ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la questione di massima concernente la valutazione della vigenza, nel rinnovato quadro normativo, del principio di neutralità, sedimentatosi nell'ambito della legislazione sul Patto di stabilità, dei fondi comunitari (fondi POR FESR SICILIA 2007-2013 e fondi del programma c.d. JESSICA) rispetto ai vincoli di finanza pubblica;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 23 del 1° agosto 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012,

è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2316 dell'8 settembre 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i Consiglieri relatori, Rosa Francaviglia ed Elena Brandolini

## **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Lascari (PA), con richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, ha posto alla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana i seguenti quesiti:

*“1. Se gli strumenti di ingegneria finanziaria, quali quelli dell'iniziativa JESSICA, afferendo a risorse comunitarie, più volte definite neutre ai fini della finanza pubblica, rientrino nel concetto di indebitamento rilevante ai sensi del citato ultimo periodo del comma 3 dell'art. 10 della legge 243/2012.*

*2. Se parallelamente a quanto statuito dalla Sezione di controllo per la Lombardia con delibera n. 113/2011, dalla Sezione di controllo per la Sicilia con delibera n. 94/2015 e dalla Sezione di controllo per la Campania con delibera n. 165/2015, in materia di esclusione delle ripetute risorse dai vincoli del patto di stabilità, le dette risorse non siano neutre anche in ordine al vincolo dell'equilibrio di bilancio, nel senso che la contabilizzazione della spesa relativa impone la correlativa contabilizzazione dell'entrata”.*

In precedenza, in data 5 dicembre 2014, il predetto Comune aveva, sul medesimo fatto, formulato altra richiesta di parere alla Sezione remittente, al fine di conoscere se le suesposte risorse rientrassero o meno nell'ambito applicativo dell'art. 77-bis, comma 7 quater, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. Dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i., e dell'art. 1, comma 97, l. 13 dicembre 2010, n. 220, in base ai quali le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni erano escluse dal computo del saldo finanziario del patto di stabilità.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana aveva riscontrato la suesposta richiesta con deliberazione n. 94/2015/PAR dell'11 febbraio 2015 con cui si era espressa per la *“neutralità di tali risorse comunitarie ai fini della finanza pubblica e, più in*

*generale, del patto di stabilità interno, indipendentemente dall'esistenza di un vincolo di restituzione al soggetto erogatore",* condividendo le valutazioni espresse al riguardo dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 113/2011/PAR e richiamando, nel contempo, l'attenzione dell'Ente sui limiti di tale esclusione, quali espressi anche dalla Ragioneria generale dello Stato con circolare prot. n. 13546 del 14 febbraio 2014.

A detta pronuncia faceva seguito, in data 27 maggio 2015, la deliberazione n. 165/2015/PAR della Sezione regionale di controllo per la Campania in cui, dopo attenta ricostruzione delle procedure sottese all'utilizzo dei fondi c.d. JESSICA, la Sezione campana si esprimeva per la neutralità delle sole spese del titolo II (spese in conto capitale) sostenute su tali risorse ai fini del patto di stabilità interno, sia pure con fermo richiamo alla corretta contabilizzazione di tali somme al titolo V delle entrate (entrate derivanti da accensione prestiti) ai fini del rispetto delle norme sull'indebitamento.

Alla luce di tali conclusioni il Comune di Lascari, ritenendo che l'assoggettamento della fattispecie in questione al vincolo di cui all'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 10 della l. n. 243/2012 fosse penalizzante per i comuni meno indebitati e, quindi, più virtuosi e che la più volte evidenziata neutralità delle risorse comunitarie in questione deponesse anche per la neutralità delle predette in ordine al vincolo dell'equilibrio di bilancio, adiva nuovamente la Sezione di controllo della Regione siciliana formulando la richiesta di parere sopra evidenziata.

La Sezione adita, in merito all'ascrivibilità degli strumenti di ingegneria finanziaria, quali quelli dell'iniziativa JESSICA, alla voce indebitamento rilevante ai fini dell'art. 10, comma 3 ultimo periodo, della legge 243/2012, richiamava le pregresse deliberazioni rese in proposito e ricordava che il finanziamento a favore dell'ente di risorse reperite attraverso i predetti strumenti, pur caratterizzandosi per la provenienza comunitaria di parte delle risorse concesse, costituisce a tutti gli effetti un indebitamento poiché, a differenza della erogazione di risorse comunitarie "a fondo perduto", dà indubbiamente origine ad obblighi restitutori con conseguente contabilizzazione nel rispetto dei principi contabili stabiliti per gli enti locali e, nello specifico, in conformità al principio contabile n. 2, paragrafo c) punto 22, ed ora al paragrafo 3.17 e seguenti dell'All. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Quanto, invece, al secondo dei quesiti posti dal Sindaco del Comune richiedente, ossia alla distinta questione della rilevanza del debito ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la Sezione di controllo per la Regione siciliana, pur osservando che in ragione della novella normativa di avvenuto superamento del Patto di stabilità interno, unitamente alla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5/2016 ed al prospetto valido ai fini della relativa certificazione, non sembrava possibile introdurre ulteriori eccezioni all'articolazione normativa del pareggio di bilancio nel senso prospettato dal Comune di Lascari, ipotizzava comunque un'opzione ermeneutica che rendesse possibile, in via generale, la sterilizzazione contabile, in entrata e in uscita, delle risorse di provenienza comunitarie (in specie: fondi POR FESR SICILIA 2007-2013) o meglio limitasse la rilevanza alla sola quota di derivazione non comunitaria (pari al 25% per i fondi del programma c.d. JESSICA nella Regione siciliana).

Detta prospettazione – a suo dire – avrebbe consentito di superare, almeno con riferimento agli investimenti attuativi di programmi comunitari e finanziati anche indirettamente da risorse dell'U.E., taluni incoerenti effetti discendenti dalla stretta interpretazione della disciplina recata dalla legge di stabilità 2016, particolarmente penalizzanti per i Comuni di ridotte dimensioni, tenuto altresì conto che il pareggio di bilancio come declinato dalla legge di stabilità per il 2016 non sarebbe direttamente raccordato sul piano testuale normativo con quanto prescritto dall'art. 162 del TUEL (come modificato dalle disposizioni sull'armonizzazione contabile).

Evidenziava, in proposito, che già in vigenza del Patto di stabilità la giurisprudenza contabile, diversamente da quanto ritenuto dalla prassi ministeriale, aveva ritenuto neutre le predette risorse rispetto al saldo finanziario, indipendentemente dall'esistenza di un vincolo di restituzione al soggetto erogatore (cfr.: Sezione controllo Regione siciliana, del. n. 94/2015; Sez. controllo Lombardia, del. n. 37/2010 e n. 113/2011).

Alla luce della suesposta prospettazione, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ravvisava in specie la sussistenza di una questione interpretativa di massima in ordine alla vigenza, alla luce delle disposizioni introduttive del nuovo vincolo del pareggio di bilancio (saldo di competenza finale non negativo), come declinato dalle disposizioni della legge di stabilità per il 2016, del principio di neutralità, sedimentatosi nell'ambito della legislazione sul Patto di stabilità, dei predetti fondi comunitari rispetto ai vincoli di finanza pubblica.

In conseguenza, sospendeva la pronuncia e sottoponeva al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative sopra descritte.

Il Presidente della Corte, con propria ordinanza n. 23 del 1° agosto 2016, deferiva alla Sezione delle autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla prospettata questione di massima.

## **CONSIDERATO**

1. La questione rimessa dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana, con la richiamata deliberazione n. 89/2016/QMIG, concerne la valutazione, alla luce del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, della vigenza, per i Comuni, del principio di neutralità, sedimentatosi nell'ambito della legislazione sul Patto di stabilità, dei fondi comunitari rispetto ai vincoli di finanza pubblica e, precisamente, la possibilità di operare un'opzione ermeneutica che faccia salva, in via generale, la sterilizzazione contabile (in entrata e in uscita) delle risorse di provenienza comunitaria (in specie: fondi POR FESR SICILIA 2007-2013) ovvero limiti la rilevanza alla sola quota di derivazione non comunitaria (pari al 25% per i fondi del programma c.d. JESSICA nella Regione siciliana).

Ciò, considerato che comunque permane immutata la *ratio* della previgente disciplina – che è finalizzata a non ritardare l'attuazione di interventi realizzati in compartecipazione finanziaria con l'Unione europea, scongiurando, in tal modo, il rischio di disimpegno dei fondi non spesi – e che, diversamente potrebbe diventare problematico per i Comuni (soprattutto di ridotte dimensioni) il conseguimento degli equilibri. Questo in quanto alla luce dell'intervenuta novella legislativa, si conferisce rilevanza in uscita alle spese di investimento finanziate dalle risorse comunitarie, mentre le risorse ad esse correlate, poiché “rivenienti da debito” non rilevano in entrata.

La problematica prospettata involge, pertanto, i soli enti comunali.

Essa insorge dal fatto che:

a) la disciplina del Patto di stabilità interno (articolo 31, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; in precedenza: articolo 77-*bis*, comma 7-*quater*, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; articolo 1, comma

97, della legge 13 dicembre 2010, n. 220), considerava espressamente le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea, e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni, irrilevanti ai fini del rispetto del Patto medesimo (ferma restando la non operatività dell'esclusione per la quota di spese connesse ai cofinanziamenti nazionali);

b) il nuovo vincolo del pareggio di bilancio (saldo di competenza finale non negativo), come declinato, al momento della rimessione della questione, dalle disposizioni della legge di stabilità per il 2016 (attualmente definito dalla legge n. 164/2016 recante: "*Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*"), ha stabilito, a decorrere dall'esercizio 2016, la cessazione di efficacia delle norme concernenti la disciplina del Patto di stabilità interno, nulla disponendo in relazione alle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea;

c) per l'anno 2016, tra le voci di spesa ritenute dal Legislatore particolarmente meritevoli di incentivazione e, quindi, escluse dal predetto saldo, non vi è menzione alcuna di quelle di cui si discute, conseguendone – a detta della Sezione remittente – inevitabili problematiche applicative della nuova disciplina in relazione alla diversa rappresentazione contabile delle risorse stesse, atteso anche che il pareggio di bilancio, come declinato dalla legge di stabilità per il 2016, non è direttamente raccordato sul piano testuale normativo con quanto prescritto dall'art. 162 del T.U.E.L. (come modificato dalle disposizioni sull'armonizzazione contabile).

2. Circoscritta la problematica, occorre premettere, al fine della compiuta valutazione della questione di massima deferita, che per il periodo 2007-2013 gli orientamenti strategici comunitari hanno posto particolare attenzione nei confronti della dimensione urbana. Difatti, in tale periodo, l'Unione europea ha incentrato la programmazione dei Fondi strutturali sullo sviluppo urbano sostenibile nell'ambito dei quali è stata inserita l'iniziativa denominata JESSICA (acronimo della locuzione in lingua inglese *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* ossia: Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) che si presenta quale iniziativa congiunta della Commissione Europea e della Banca Europea degli Investimenti (BEI), con la collaborazione della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), destinata a promuovere gli investimenti sostenibili, la crescita e l'occupazione nelle aree urbane quali i Fondi di Sviluppo Urbano, finalizzati al sostegno



di interventi di sviluppo sostenibile delle aree urbane europee attraverso i fondi comunitari regionali (FESR).

I Fondi strutturali sono strumenti dell'Unione europea per realizzare la politica di coesione economica e sociale. Essi attengono ad aree funzionali diverse e vengono espressi da specifici Programmi. Tra quelli creati dalla UE per cofinanziare e programmare, in modo pluriennale, gli interventi sul territorio rientrano principalmente i seguenti: il FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; il FSE - Fondo Sociale Europeo; il Fondo di Coesione etc., che sono strumenti polivalenti, ossia finanziari, di programmazione e di pianificazione.

Attraverso l'iniziativa JESSICA e mediante l'utilizzo dei cd. strumenti di ingegneria finanziaria di cui alla Sezione 8 del Regolamento CE n. 1828/2006, atti a fornire "*investimenti rimborsabili o garanzie per investimenti rimborsabili, o entrambi*", si consente alle Regioni di utilizzare parte dei Fondi strutturali, già assegnati, per sostenere la realizzazione di progetti di sviluppo e di riqualificazione delle aree urbane, ivi compresi gli interventi per l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'iniziativa JESSICA, pertanto, investe in Fondi di Sviluppo Urbano ("FSU") che, a loro volta, selezionano e finanziano dei Progetti Urbani di riqualificazione e di sviluppo sostenibile e/o Progetti di efficientamento/risparmio energetico. Si prevede la sostenibilità a lungo termine dell'azione attraverso il carattere rotativo (c.d. effetto *revolving*) del contributo dei Fondi Strutturali nei FSU e nei Progetti Urbani e/o di riqualificazione. Invero, la restituzione dei contributi consente una ricostituzione automatica delle risorse messe a disposizione dalle Autorità di Gestione: una volta completato il ciclo di finanziamento, le risorse devono rientrare nelle casse regionali per divenire una fonte di finanziamento ulteriore disponibile per futuri investimenti da attivare nei successivi periodi di programmazione. In tale ottica, il finanziamento comunitario non è a "fondo perduto", bensì assume la qualificazione di prestito a tutti gli effetti, e funge da leva finanziaria per attrarre risorse di natura privata attraverso l'incentivazione degli istituti di partenariato pubblico-privato.

Ai fini del funzionamento di tali strumenti, è prevista innanzitutto la sottoscrizione di un Accordo di Finanziamento tra un'Autorità di Gestione di un Programma Operativo (P.O.) e l'Entità giuridica rappresentativa di un Fondo di Partecipazione, attraverso il

quale si stabiliscono le modalità di finanziamento e gli obiettivi dei Fondi di Sviluppo Urbano (*Urban Development Fund*) che verranno a costituirsi e, quindi, la definizione di ulteriori Accordi di finanziamento atti a definire le modalità con cui il Fondo di Partecipazione – con il sostegno delle risorse provenienti dai programmi operativi – contribuisce ai singoli Fondi di Sviluppo Urbano (FSU). Il meccanismo di attuazione del modello consente ai fondi di sviluppo urbano di erogare finanziamenti, comprensivi dei contributi finanziari provenienti dai P.O., attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie.

In tale contesto, la BEI svolge principalmente il ruolo di promotore dell'iniziativa mediante il coinvolgimento di soggetti nazionali (Ministeri, Regioni, Istituti di credito), al fine di favorire la stipula degli Accordi di finanziamento (in termini: Sezione regionale di controllo per la regione Campania, deliberazione n. 165/2015/PAR).

Si precisa che l'*Urban development fund* (di origine britannica e normalmente tradotto come Fondo di sviluppo urbano – FSU), è un fondo a cui partecipano sia attori pubblici che finanziatori privati, e che ha come obiettivo operazioni di sviluppo immobiliare sostenibile di ampia portata per la rigenerazione di aree urbane dismesse che stentano ad attrarre investimenti. Il contributo della parte pubblica, generalmente costituito da una quota significativa delle risorse necessarie alle opere di risanamento ed alla infrastrutturazione delle aree, si somma al contributo della parte privata, generalmente rispondente ad una quota significativa delle risorse destinate allo sviluppo immobiliare. Sulla base del capitale pubblico-privato raccolto, il fondo procede all'esecuzione delle operazioni di trasformazione programmate, eventualmente raccogliendo ulteriori risorse, laddove necessario, attraverso l'accensione di mutui o il coinvolgimento di altri soggetti finanziatori.

Si evidenzia, altresì, che i Fondi di partecipazione possono essere costituiti come entità giuridiche indipendenti o come patrimonio separato all'interno dell'istituto finanziario gestore con le modalità definite dall'art. 43 del citato Regolamento CE n. 1828/2006 dell'8 dicembre 2006 della Commissione, e successive modificazioni, e che sono ammessi a finanziamento solo i progetti caratterizzati dalla compartecipazione di soggetti pubblici e privati in grado di assicurare le risorse economiche necessarie al rimborso dei finanziamenti erogati.

Ovviamente le finalità dei Fondi di Sviluppo devono essere coerenti con le finalità

dei fondi strutturali che contribuiscono al loro finanziamento.

Specifici obblighi di rendicontazione sono stabiliti qualora lo strumento di ingegneria finanziaria sia costituito nell'ambito di un istituto finanziario. In tal caso, infatti, viene costituito come capitale separato, soggetto a specifiche norme applicative nell'ambito dell'istituto finanziario, che prevedono, in particolare, una contabilità separata atta a distinguere le nuove risorse investite nello strumento di ingegneria finanziaria, compreso il contributo del programma operativo, da quelle di cui disponeva inizialmente l'istituto finanziario.

Qualora i Fondi strutturali finanzino strumenti di ingegneria finanziaria organizzati attraverso fondi di partecipazione, lo Stato membro o l'autorità di gestione conclude un accordo di finanziamento con il fondo di partecipazione che stabilisca le modalità di finanziamento e gli obiettivi.

La Sicilia è stata la prima Regione italiana ad aderire all'iniziativa JESSICA. Ad essa hanno fatto seguito la Regione Sardegna e la Regione Campania.

**3.** Ciò premesso, si osserva che sullo specifico argomento sollevato dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana, con la richiamata deliberazione n. 89/2016/QMIG, non si riscontrano pronunce di altre Sezioni di controllo.

Infatti le pronunce intervenute in materia involgono la diversa problematica dell'ambito applicativo dell'art. 77-bis, comma 7-*quater*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i. e dell'art. 1, comma 97, l. 13 dicembre 2010, n. 220, che escludevano dal computo del saldo finanziario, di competenza mista, del patto di stabilità le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni.

Sul punto, le Sezioni di controllo adite (Sicilia, deliberazione n. 94/2015/PAR; Lombardia, deliberazioni n. 837/2010/PAR e n. 113/2011/PAR; Campania, deliberazione n. 165/2015/PAR) si sono uniformemente espresse in maniera positiva in relazione alla neutralità delle risorse comunitarie di che trattasi ai fini del patto di stabilità interno, indipendentemente dall'esistenza di un vincolo di restituzione al soggetto erogatore precisandone, comunque, nel contempo i limiti operativi. Nello specifico, la Sezione regionale di controllo per la Campania, adita proprio sui fondi JESSICA attivati dalla Regione Campania, nel precisare che la neutralità finanziaria, ai fini del patto, in relazione ai solo strumenti di ingegneria finanziaria di cui al più volte richiamato Regolamento CE,

era ravvisabile esclusivamente per le spese del titolo II sostenute a valere su tali risorse, ha sottolineato come le risorse provenienti dai fondi costituiti nell'ambito dell'iniziativa JESSICA non perdono la loro natura di "prestiti" e vanno, pertanto, contabilizzati quali "entrate derivanti da accensione prestiti" ai fini delle norme sull'indebitamento.

4. Per quanto attiene il merito della questione di massima deferita, si osserva che la risoluzione della problematica posta impone l'analisi del complesso quadro normativo che disciplina i vincoli di finanza pubblica che gli enti territoriali devono rispettare ai sensi della legge rinforzata n. 243/2012, nel testo novellato dalla legge n. 164/2016 entrata in vigore il 13 settembre 2016, in uno con il nuovo quadro di regole contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, recante la disciplina di armonizzazione dei bilanci regionali e degli enti locali e con le ulteriori disposizioni recate dalle più recenti leggi di stabilità.

Com'è noto, il legislatore, con la legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) ha modificato profondamente il quadro dei vincoli di finanza pubblica applicabili agli enti territoriali, prevedendo il superamento del Patto di stabilità interno (art. 1, comma 707) e l'introduzione del nuovo vincolo basato sul pareggio di bilancio (art. 1, comma 710 e ss.), ferme restando, in relazione al previgente Patto di stabilità, le disposizioni in materia di patti regionalizzati di flessibilità orizzontale e verticale (art. 1, commi 728-731) nonché le sanzioni conseguenti per gli enti locali al mancato rispetto del patto di stabilità interno e per le regioni alla mancata osservanza dell'obiettivo del pareggio di bilancio relativo all'anno 2015 (art. 1, comma 707).

La richiamata legge di stabilità, infatti, nel disporre, a decorrere dall'anno 2016, la cessazione dell'applicazione di tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali (art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, in precedenza art. 77-bis, comma 7-*quater*, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 1, comma 97, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 nonché i commi 461, 463, 464, 468, 469 e i commi da 474 a 483 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190), ha introdotto il c.d. "pareggio di bilancio semplificato" nelle more della piena applicazione delle disposizioni previste dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione dell'art. 81 Cost., consistente in un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate finali e spese finali – declinato come differenza fra la somma dei primi 5 titoli delle entrate del bilancio armonizzato e la somma dei primi tre titoli delle spese – al raggiungimento del quale partecipa,

limitatamente all'esercizio 2016, il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1 (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa), 2 (trasferimenti correnti), 3 (entrate extra tributarie), 4 (entrate in conto capitale) e 5 (entrate da riduzione di attività finanziarie) degli schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1 (spese correnti), 2 (spese in conto capitale), 3 (spese per incremento di attività finanziarie) dei medesimi schemi di bilancio.

Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario costituito da entrate già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ma esigibili in esercizi successivi ed è destinato a garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, scaturente dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse. Esso è alimentato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese. In esso confluiscono le risorse già impegnate ai sensi del principio generale ed applicato della contabilità finanziaria di cui al d.lgs n. 118/2011 e s.m.i..

Diversamente, qualora le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, le risorse affluiscono al risultato di amministrazione (quota vincolata o destinata in prevalenza), per la relativa riprogrammazione.

**5.** Con il superamento del Patto, vengono meno anche tutte le esclusioni di voci dalle entrate e dalle spese rilevanti ai fini del previgente calcolo di competenza mista in quanto non espressamente richiamate dalla nuova disciplina.

Per l'anno 2016, infatti, ai fini del saldo di competenza previsto dalla disciplina del nuovo vincolo di finanza pubblica, le entrate e spese finali non rilevanti, entro certi limiti ed al ricorrere di determinati presupposti, sono state, per tutti gli enti territoriali, individuate espressamente dal legislatore e sono esclusivamente quelle di cui all'art. 1, commi 20 (contributo compensativo gettito IMU e TASI), 441 (spese sostenute con risorse provenienti da erogazioni liberali ed indennizzi assicurativi finalizzati a fronteggiare eccezionali eventi sismici per i Comuni individuati *ex lege*), 683

(contributo finalizzato alla riduzione del debito per le regioni ordinarie), 713 (interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione o su risorse rivenienti dal ricorso al debito), 716 (interventi di bonifica ambientale conseguenti ad attività minerarie) e 750 (spese sostenute da Roma capitale per la realizzazione del museo della *Shoah*) della richiamata legge di stabilità.

6. Si osserva, per completezza espositiva, che in relazione alle Regioni a statuto ordinario, chiamate comunque al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica contemplati nei commi 710 e ss. della legge di stabilità 2016, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) ha anticipato (art. 1, comma 460) la cessazione dell'applicazione di tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno con riferimento agli esercizi 2015 e successivi, ferma restando l'applicazione, nell'esercizio 2015, delle sanzioni in caso di mancato rispetto del predetto nel 2014. La medesima legge ha definito la nuova modalità di contenimento dei saldi di finanza pubblica per le predette regioni all'art. 1, comma 463 (abrogato dalla legge di stabilità 2016) ed ha espressamente individuato le tipologie di spesa escluse dal computo dei saldi per l'anno 2015 (art. 1, commi 145 e 466, che, a differenza dei commi ad essi precedenti, non sono stati abrogati da parte della successiva legge di stabilità 2016).

Il quadro si completa con l'art. 1, comma 735, della legge di stabilità 2016 e con l'art. 9 della legge 7 agosto 2016, n. 160, di conversione del d.l. 24 giugno 2016, n. 113 - recante "*Misure finanziarie per gli Enti territoriali e il territorio*" - che dispongono l'esclusione, dai saldi di competenza, degli impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi sia negli esercizi antecedenti l'anno 2015 che nell'esercizio 2015.

Quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, sebbene per esse la legge rinforzata n. 243/2012 non preveda esplicite esclusioni dall'applicazione del pareggio di bilancio, la legge di stabilità 2016 dispone, limitatamente agli anni 2016 e 2017, la non applicazione a detti enti delle sanzioni per il mancato raggiungimento dell'obiettivo ad essi assegnato e mantiene ferma (comma 734) la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e successivi, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato.

Occorre aggiungere, tuttavia, che il sopra richiamato art. 9, comma 1, della legge

n. 160 del 2016, nell'introdurre il comma 712-bis legge di stabilità 2016, ha stabilito che per l'anno 2016 le regioni (tutte), le province autonome, le città metropolitane e le province conseguono il saldo di cui al più volte richiamato comma 710 solo in sede di rendiconto, con ciò confermando l'applicabilità del nuovo vincolo anche ai predetti enti.

In Sicilia, nella vigenza per gli anni 2016 e 2017 del meccanismo di cui al comma 728 della legge di stabilità 2016 di riduzione del Patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile di cui al richiamato art. 1, comma 454, della legge n. 228/2012, in data 20 giugno 2016 è stato sottoscritto l'Accordo tra lo Stato e la Regione ai sensi del richiamato comma 734 che determina l'abbandono del Patto di stabilità interno e la sua sostituzione con il vincolo di finanza pubblica nei termini ivi individuati.

7. In data 12 agosto 2016 è intervenuta la legge n. 164, recante "*Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*", che - al fine di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica che gli enti locali sono tenuti a rispettare, ai sensi della legge n. 243/2012, con il nuovo quadro di regole contabili, introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e dal successivo d.lgs. n. 126/2014, recanti la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci regionali e locali -, all'art. 1 ha apportato significative modifiche all'art. 9 della legge 243/2012, sostituendo ai previsti 4 saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ivi previsti, un unico saldo non negativo, sia in fase di previsione che di rendicontazione, in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Nel computo del saldo di bilancio viene incluso il FPV di entrata e di spesa, in via transitoria per gli anni 2017-2019 (con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale) e in via permanente dal 2020.

In sostanza, la novella legislativa ha soppresso gli obblighi di pareggio in termini di cassa ed in termini di saldo corrente, nonché consolidato, attraverso la sostituzione dei vincoli di competenza e di cassa con un unico saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali, quanto già anticipato per l'anno in corso dalla legge di stabilità 2016, ai commi da 707 a 734, che, come già ampiamente evidenziato, hanno introdotto, a far data dal 2016, seppure in via transitoria, il vincolo del pareggio di bilancio per gli enti territoriali ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in luogo del precedente strumento del patto di stabilità interno.

Secondo quanto riportato in sede di lavori parlamentari, l'eliminazione del vincolo

di parte corrente che, come ivi precisato, non incide sui saldi di finanza pubblica, bensì sulla composizione della spesa, è giustificato dalla circostanza che tale saldo è già disciplinato dall'ordinamento contabile degli enti locali e delle regioni, rispettivamente ai sensi dell'articolo 162, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 (come sostituito dall'art. 74, comma 1, n. 11), lett. b), del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), per gli enti locali e dell'articolo 40 del d.lgs. n. 118 del 2011 per le regioni, che prevedono l'obbligo per gli enti territoriali di approvare un bilancio di previsione che garantisca sia l'equilibrio di parte corrente, compreso l'ammortamento dei prestiti, sia l'equilibrio di cassa. Pertanto, il *«conseguimento degli ulteriori obiettivi precedentemente previsti non è vanificato in quanto il vincolo di parte corrente (...) è comunque disciplinato dall'ordinamento contabile, anziché dalla L. 243/2012»*. Allo stesso modo, *«anche il venir meno di qualsiasi vincolo riferito alla cassa, già adottato nel 2016, va ricondotto all'avvio dell'armonizzazione contabile»*, ciò in quanto le nuove regole contabili *«obbligano gli enti, per l'intero arco pluriennale del bilancio di previsione, a stanziamenti di cassa, comprensivi del fondo cassa iniziale, con carattere autorizzatorio e nel rispetto di un saldo non negativo»* (Atti parlamentari, Senato, Analisi di impatto della Regolamentazione – AIR- Sez. I).

Il raccordo, in senso di integrazione delle predette disposizioni consente di ricondurre ad unitarietà il sistema, dirimendo i dubbi sollevati dalla Sezione remittente in relazione al mancato coordinamento sul piano testuale normativo del pareggio di bilancio come declinato dalla legge di stabilità per il 2016, in modo sovrapponibile al vincolo di cui alla novella ultima legislativa, e quanto prescritto dall'art. 162 del TUEL.

Altresì, la Relazione illustrativa evidenzia, anche, come il nuovo saldo di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci sia basato sulla competenza finanziaria potenziata (che avvicina il criterio della competenza a quello di cassa) introdotta dalla riforma della contabilità, che lo rende più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale.

Or dunque, a decorrere dall'anno 2016, tutti gli enti territoriali di cui all'articolo 9 della l. 24 dicembre 2012 n. 243 (regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome di Trento e di Bolzano), devono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle novellate regole che, giova ricordare, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, della Costituzione (art. 1, comma 709 della



legge di stabilità 2016).

8. Alla luce di quanto sopra consegue che l'attuale normazione non consente esclusioni dal saldo di finanza pubblica di entrate o di spese diverse da quelle previste espressamente dallo stesso legislatore. Ciò in quanto ogni esclusione e/o correttivo richiede uno specifico intervento legislativo che si faccia carico di rinvenire adeguate risorse compensative a salvaguardia degli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Si ricorda, in proposito, che le norme fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione, tra cui si annoverano le disposizioni che contemplano la disciplina degli equilibri di bilancio, le quali trovano espresso fondamento oltre che negli artt. 81, 97 e 119 Cost., anche nella legge costituzionale n. 1/2012, nelle disposizioni attuative del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata n. 243/2012, come da ultimo modificata dalla legge n. 164/2016, sono di stretta interpretazione, in quanto rispondono all'imprescindibile esigenza di unitarietà del sistema di finanza pubblica e, quindi, sono dettate ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica.

Anche se la mutevolezza della normativa “costringe” l'interprete, che non voglia pretendere di sostituirsi al legislatore, a “ricostruire” dopo ogni intervento di quest'ultimo il quadro giuridico entro il quale devono muoversi gli operatori, nel tentativo di fornire indicazioni rispettose della lettera e della “*ratio legis*” e dotate di intrinseca coerenza logica, questa stessa Sezione delle autonomie ha ripetutamente chiarito che occorre privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili nell'ottica di favorire gli enti, soprattutto di minore dimensione demografica, che potrebbero versare in condizioni di maggiore difficoltà (si vedano, al riguardo, le deliberazioni n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, n. 27/SEZAUT/2013/QMIG).

Pertanto per il 2016, per quanto di interesse, le esclusioni di entrata e di spesa dalle entrate finali e dalle spese finali, in termini di competenza, valide per il rispetto dell'obiettivo di saldo di finanza pubblica, determinato per ciascun ente, come detto in precedenza, sono esclusivamente, quelle previste dai commi 20, 441, 683, 713, 716 e 750, dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016, tra cui non sono menzionate le risorse comunitarie di cui si discute.

Rafforza ulteriormente tale conclusione il fatto che il prospetto richiesto dal comma 712 dell'art. 1 della richiamata legge di stabilità, contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto, approvato dal Consiglio con delibera di variazione e da allegare al bilancio di previsione ai fini della verifica del suddetto saldo di competenza, rechi unicamente le ipotesi di esclusione individuate ai commi sopra richiamati.

La pregressa irrilevanza delle stesse ai fini del Patto di stabilità non solo non giustifica una possibile interpretazione estensiva del delineato impianto normativo, ma ne conferma la portata restrittiva in quanto, laddove lo avesse voluto, il legislatore avrebbe espressamente escluso le suddette risorse dal computo del saldo di finanza pubblica, analogamente a quanto già avvenuto con la previgente normativa sul Patto di stabilità nonché – per le regioni a statuto ordinario – con il mantenimento in vita dei commi 145 e 466 della legge di stabilità 2015 e l'introduzione del comma 3-*bis* al citato comma 466 (art. 1, comma 735, legge stabilità 2016) e come, da ultimo, verificatosi con l'approvazione della più volte richiamata legge 7 agosto 2016, n. 160, di conversione del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, con cui è stato previsto all'art. 9 rubricato: *“Prospetto verifica pareggio di bilancio e norme sul pareggio di bilancio atte a favorire la crescita”* che, per il 2016, nel saldo di cui al comma 710 della legge di stabilità 2016, non rilevano gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi nell'esercizio 2015 (ovviamente, come già sopra evidenziato, la nozione del perimetro sanitario di bilancio attiene al bilancio delle regioni). Analogamente il legislatore aveva già operato con il ricordato comma 466 laddove aveva disposto (comma 3), limitatamente all'anno 2015 e per le regioni a statuto ordinario, l'esclusione dai saldi di competenza e di cassa delle risorse *«provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti statali e regionali»*.

Del resto, come anche di recente sostenuto da questa Sezione: *«Al di là dell'apparente allineamento del Patto allo schema del pareggio di bilancio, come osservato di recente dalla Corte in sede di audizione in materia di nuova legge di bilancio (A.C. 3828), le finalità perseguite restano diversificate. Infatti, i vincoli di finanza pubblica, già imposti dal Patto, perseguivano obiettivi di contenimento della spesa e di redistribuzione degli spazi finanziari che lasciavano agli enti un ambito di manovra*

*sufficientemente ampio, con riferimento tanto alle tempistiche per il conseguimento dell'equilibrio strutturale quanto alla composizione dei saldi. Diversamente, la salvaguardia degli equilibri di bilancio e la riduzione progressiva, nel lungo periodo, del rapporto fra prodotto interno lordo e debito pubblico, rappresentano obiettivi più stringenti, in quanto funzionali a garantire direttamente il rispetto dei vincoli imposti dall'Unione europea con l'unico limite rappresentato dall'autonomia finanziaria degli enti» (del. 24/SEZAUT/2016/INPR recante le Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in relazione al Bilancio di previsione 2016-2018).*

In conclusione, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea, e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dai comuni – che devono trovare corretta imputazione contabile nel rispetto del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, da ultimo modificato e integrato dal decreto ministeriale del 4 agosto 2016) – in assenza di una norma espressa, non possono ritenersi neutre ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo di finanza pubblica.

Anche se al riguardo non può negarsi che l'attuale disciplina, così come sin qui delineata, potrebbe, in concreto, rendere problematico il conseguimento degli equilibri, soprattutto per i comuni di ridotte dimensioni per i quali l'impatto di investimenti attuativi di programmi comunitari, finanziati anche indirettamente da risorse dell'U.E, assume maggiore significatività in termini di saldo di competenza finale, tuttavia la risposta a dette potenziali problematiche può essere trovata solo ed esclusivamente a livello legislativo.

#### **P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con la deliberazione n. 89/2016/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

*“Nel rinnovato quadro normativo, in assenza di una norma espressa, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea (in specie: fondi POR FESR 2007-2013 e fondi del programma c.d. JESSICA) e le relative spese di parte*

*corrente e in conto capitale sostenute dai comuni non possono ritenersi neutre ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo di finanza pubblica".*

La Sezione di controllo per la Regione siciliana si atterrà al principio enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 20 settembre 2016.

I Relatori

F.to Elena BRANDOLINI

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

F.to Rosa FRANCAVIGLIA

Depositata in Segreteria il 5 ottobre 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

