



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 aprile 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Roana, prot. n. 2071 del 16/02/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0001176-19/02/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 21/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere dott. Tiziano Tessaro,

FATTO

I. Il Sindaco del Comune di Roana, con prot. n. 2071 del 16/02/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0001176-19/02/2018-SC_VEN-T97-A, premettendo di aver realizzato un edificio polifunzionale nel centro del paese per adibirlo a sala congressi e organizzazione eventi, chiede a questa Sezione se sia ancora vigente il limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 141, della L. n. 228/2012 e successive modificazioni - secondo il quale le amministrazioni pubbliche non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per

l'acquisto di mobili ed arredi, se non destinati all'uso scolastico e dei servizi per l'infanzia, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili - in quanto manifesta la necessità di arredarlo con sedie e altri complementi d'arredo al fine del suo effettivo utilizzo.

Il Sindaco, dopo aver specificato che la spesa anzidetta per gli anni 2010 e 2011 è stata pari a zero, chiede, altresì, se possano comunque trovare applicazione, secondo i chiarimenti resi dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/SEZAUT/2013 e sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 139/2012, i principi di compensazione, ovvero, se la spesa per mobili e arredi debba essere considerata e intesa autonomamente.

II. Circoscritto l'oggetto della richiesta appare, pertanto, preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione, la verifica della sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) ed oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni) per l'ammissibilità del richiesto parere.

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7 comma 8 della legge 131 del 5 giugno 2013 secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane prevedendo espressamente che *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"* ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/AUT/2006 (emessa dalla Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006), n. 54/CONTR/2010 (emessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *"qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente*

all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce, invero, *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale.

La Corte dei conti non può in alcun modo interferire nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente, la quale, lo si ribadisce, è di esclusiva competenza dell'autorità che la esercita. In sostanza, in termini di ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve limitarsi ad individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

III. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Si precisa, a tal proposito, che non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (cd. CAL).

Il CAL nella Regione del Veneto, infatti, è stato formalmente istituito con la recente L.R. n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto, approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ma non è ancora operativo.

A conforto di tale interpretazione, si ribadisce che lo stesso articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 utilizza la locuzione “di norma”, non precludendo, dunque in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

IV. Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell’ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l’ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da operare (amministrazione attiva) e dall’altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull’attività dell’Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali: infatti, secondo un principio ampiamente consolidato, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di gestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni in itinere, ovvero già assunte o atti già adottati ex post.

Questa Sezione, una volta operato lo scrutinio di ammissibilità nei termini sopra riferiti, si limiterà, quindi, a fornire unicamente, in chiave prettamente collaborativa, i principi a cui l’azione dell’ente locale richiedente deve riferirsi.

Va premesso che l’art. 1, comma 141, della L. 24/12/2012 n. 228, come modificato dall’art. 10, comma 3, del D.L. 30/12/2015 n. 210, convertito dalla L. 25/02/2016 n. 21 prevedeva che, *ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell’art. 1, comma 3, della L. n. 196/2009, nonché le autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l’acquisto di mobili e arredi, se non destinati all’uso scolastico e dei servizi all’infanzia, salvo che l’acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l’ufficio centrale di bilancio devono verificare preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall’attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.*

La norma aveva superato anche il vaglio della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 141/2015, aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità del riportato art. 1, comma 141, della L. n. 228/2012 sollevata dalle Regioni autonome Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia, precisando, a tal fine che *“le disposizioni statali della cui attuazione si tratta manifestano, infatti, la necessità che, in un momento difficile per la finanza pubblica, l’attenzione sia rivolta, oltre che alla quantità, alla qualità della spesa”*.

Su un piano più generale, secondo l’interpretazione del Giudice delle leggi (sentenza n. 139/2012), che l’ente mostra di conoscere, *“i cosiddetti tagli lineari, non operano in via diretta, ma come disposizioni di principio, nel rispetto del limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”* (sentenze n. 182/2011, n. 297/2009, n. 289/2008 e n. 169/2007), ancorché si traducano,

inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (sentenza n. 182/2011). A conferma di ciò soccorreva l'interpretazione letterale dell'inciso iniziale dell'art. 1 comma 141 della Legge 228/2012 il quale statuisce "*fermo restando le misure di contenimento della spesa già prevista dalle vigenti disposizioni (...)*", diretto a fare emergere cioè come tutti i precetti che comprendono riduzioni di spesa per consumi intermedi dovessero essere interpretati in un'ottica unitaria, con la possibilità di compensare le singole voci di spesa, nel rispetto di un tetto massimo di spesa stanziabile a bilancio. La stessa Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in sede nomofilattica, con la deliberazione 20 dicembre 2013, n. 26/SEZAUT/2013/QMIG, aveva del resto chiarito come l'articolo sopra richiamato non avesse voluto stabilire vincolativamente le voci di spesa su cui operare le riduzioni necessarie per raggiungere gli equilibri di bilancio, quanto, piuttosto, rientrare nell'ambito di quella serie di disposizioni che, valutate unitariamente, pongono un limite complessivo (cfr. anche Sezione Regionale di controllo per la Liguria - Deliberazione n. 89/2017).

Purtuttavia, quanto al quesito sottoposto dall'Ente, ovvero "*se sia ancora vigente il limite di spesa previsto dall'art. 1 comma 141 della legge n. 228/2012 e successive modificazioni secondo il quale le amministrazioni pubbliche non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi (che per lo scrivente Comune ammonta a Euro zero (...))*", la Sezione rileva che la norma in questione, stante l'espresso riferimento soltanto "*agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016*", non appare, ad oggi, più applicabile in quanto contenente un preciso limite temporale, già superato (anno 2016).

Del resto, per gli enti locali, il vincolo era già stato sospeso per l'anno 2016; nello specifico il D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21, aveva disposto (con l'art. 10, comma 3) che "*per l'anno 2016 gli enti locali sono esclusi dal divieto di cui al citato articolo 1, comma 141, della legge n. 228 del 2012*". Inoltre, per l'anno 2017 e per l'anno in corso non risulta prevista alcuna reiterazione del tetto di spesa, come già ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (Sez. Puglia, delibera n. 140/2017).

Per completezza espositiva, questa Sezione osserva, peraltro, che, se pure il limite di spesa per l'acquisto di mobili ed arredi non sia, allo stato, tuttora vigente, spetterà comunque all'ente locale valutare la piena compatibilità di tale tipologia di spesa con la complessiva situazione finanziaria e patrimoniale nonché, nelle ipotesi di acquisto, procedere alla corretta applicazione della disciplina prevista dall'allegato 4/3 al D. Lgs. n. 118/2011 in tema di contabilità economico-patrimoniale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara parzialmente ammissibile la richiesta di parere del Comune di Roana (VI) e si pronuncia nel merito nei termini dianzi precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco della Comune di Roana (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 12 aprile 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Tiziano Tessaro

Il Presidente

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 15 maggio 2018
IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese