



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere, relatore
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza del 30 novembre 2020 svolta da remoto (ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19)

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/6/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di *"ulteriori forme di collaborazione"* tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTI i Decreti adottati dal Presidente della Corte dei conti, n. 139 del 3 aprile 2020, recante *"Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020"*, e il Decreto 18 maggio 2020 contenente *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti."*

VISTA la richiesta di parere presentata in data 23 ottobre 2020 dal Sindaco del comune di Pienza, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Mauro Nori;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 23 ottobre 2020 al n. 7722, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, il Sindaco del comune di Pienza ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003, un'articolata richiesta di parere i cui termini possono così riassumersi.

La Sezione regionale, con deliberazione n. 289/2019/PRSP, ha accertato il mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2015 da parte del comune di Pienza, conseguentemente disponendo che lo stesso provvedesse alla

corretta applicazione del sistema sanzionatorio, nonché all'invio della nuova certificazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Con successiva pronuncia (delib. n. 324/2019/PRSP), la Sezione ha preso atto "*... che l'ente ha disposto l'assunzione della relativa certificazione delle effettive risultanze del patto di stabilità da trasmettere agli organismi competenti, nonché per assolvere all'obbligo dell'applicazione del relativo sistema sanzionatorio, confermando, altresì, la necessità che siano intraprese azioni tali da ricondurre la dinamica dei saldi finanziari del bilancio nel quadro definito dalle specifiche norme per il rispetto del patto di stabilità interno*".

In conseguenza di ciò, il comune di Pienza è dunque tenuto - tra l'altro - al rispetto dei vincoli di spesa scaturenti dalla previsione recata dall'art. 31 comma 26 della L. n. 183/2011, a mente del quale, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente inadempiente nell'anno successivo a quello dell'inadempienza (ovvero nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità: art. 31, comma 28) non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.

Tutto ciò premesso, il comune di Pienza chiede a questa Sezione come poter conciliare il rispetto dei limiti di spesa derivanti dalla violazione del Patto di stabilità interno con l'evidente necessità di fronteggiare la pandemia da COVID-19. In particolare, i dubbi dell'ente si appuntano sull'utilizzo delle somme variamente stanziato dallo Stato, ovvero donate da privati, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza su tutto il territorio nazionale.

L'Ente chiede segnatamente:

1. se tali somme (ivi incluse quelle provenienti da donazioni) debbano venir considerate nel limite della media annuale del triennio, ovvero se sia possibile, atteso il particolare contesto emergenziale, escluderle da tale computo;
2. se le somme giacenti sul conto corrente appositamente aperto per le donazioni per la solidarietà alimentare possano venir utilizzate anche per fini ulteriori (e tuttavia sempre connessi con l'emergenza COVID-19).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza contabile in tema di pareri ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare la sussistenza dei necessari requisiti di ammissibilità, declinati come noto in ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Sotto il primo profilo, la legittimazione dell'organo richiedente viene affermata laddove la richiesta provenga dal legale rappresentante dell'ente territoriale, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, ove costituito.

Sotto il profilo oggettivo, viene invece in evidenza l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalla giurisprudenza contabile (in particolare, deliberazione Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e deliberazione Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010); ciò in quanto l'attività consultiva svolta ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. n. 131/20036 deve essere intesa non quale funzione di consulenza di portata generale, estesa a tutti i settori dell'azione amministrativa, bensì limitata, appunto, alla specifica materia espressamente indicata dal legislatore. Il quesito, inoltre, deve rivestire i caratteri della generalità ed astrattezza, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Tanto premesso, per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta risulta ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, va ricordato che la materia della "contabilità pubblica", ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva, è stata delineata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti quale nozione unitaria e dinamica, che comprende, accanto al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici (contabilità pubblica intesa "in senso tradizionale"), anche ulteriori materie che attengano

alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa, sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

In base all'insegnamento delle Sezioni Riunite, i quesiti devono dunque ritenersi ammissibili, in quanto afferenti la materia della contabilità pubblica: le disposizioni in materia di patto di stabilità interno costituiscono, infatti, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, finalizzati al controllo dei limiti di spesa posti a garanzia del rispetto dei saldi programmati in ambito nazionale.

I quesiti sono inoltre formulati in termini sufficientemente generali ed astratti da non determinare il rischio di ingerenze della Corte nella concreta attività dell'ente, né quello di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte, ovvero a diversi organi giurisdizionali.

Nel merito, il comune di Pienza, colpito da pronuncia specifica per violazione del patto di stabilità interno e dunque assoggettato a precisi vincoli di spesa, si trova a dover fronteggiare l'emergenza derivante dal COVID-19 e chiede alla Sezione se le spese da effettuare in ragione della pandemia debbano o meno venir considerate ai fini del rispetto del limite di spesa conseguente alla violazione del patto di stabilità interno.

La richiesta del Comune istante riguarda sia le somme stanziare dal Governo in ragione dello stato emergenziale, sia quelle derivanti da donazioni di privati, anch'esse effettuate in ragione della pandemia.

In proposito, è utile premettere che in circostanze ordinarie ed in assenza di specifiche deroghe da parte del legislatore, non sono consentite interpretazioni delle disposizioni afferenti ai limiti di spesa ex art. 31, comma 26, l. n. 183/2011 tali da renderne più agevole l'attuazione, e ciò anche laddove tali limiti riguardino servizi essenziali per la collettività.

Infatti, secondo una consolidata giurisprudenza *"... le sanzioni o "limitazioni amministrative" a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno*

trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli finanziari costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati. Tant'è che all'irregolarità finanziaria è necessario porre rimedio adottando le misure necessarie per ricondurre la gestione finanziaria dell'ente entro i limiti stabiliti dall'ordinamento (in questo senso si è espressa la Corte dei conti in sede di nomofilachia, con la deliberazione SSRR 11 marzo 2011 n.16, punto 9; in senso conforme il precedente orientamento della Sezione Lombardia, cfr. deliberazioni n. 25/2008 n. 813/2009, e n. 288/2010/PAR). (...) Di conseguenza, in mancanza di espresse deroghe legislative, non è possibile in alcun modo introdurre in via esegetica eccezioni all'applicazione delle sanzioni derivanti dalla violazione del Patto di stabilità, pur a fronte dell'invocata necessità di assicurare servizi essenziali per la collettività, rientranti tra i compiti ineludibili dell'amministrazione comunale (parere n. 601/2011 del 14/11/2011)" (così Sezione controllo Lombardia, delib. n. 357/2012/PAR).

Chiarito il quadro ermeneutico generale, è tuttavia opportuno interrogarsi sul se la situazione di emergenza dichiarata a inizio 2020 e tuttora in corso non costituisca circostanza idonea a scardinare gli ordinari schemi operativi, incluse le norme che disciplinano il regime sanzionatorio per violazioni del patto di stabilità, che poggiano evidentemente su un quadro di "ordinaria amministrazione"; in altri termini, sul se le disposizioni ordinarie non meritino una lettura adeguata ad un quadro che presenta evidenti profili di eccezionalità ed imprevedibilità connessi alla tutela del superiore "bene salute".

E' indubbio, al riguardo, che l'emergenza epidemiologica ha posto alle amministrazioni locali esigenze aggiuntive, di natura sanitaria e sociale, per il cui soddisfacimento il Governo centrale ha individuato specifiche risorse.

A mero titolo esemplificativo, non esaustivo del novero di norme emanate dall'esordio della pandemia, si ricordano i seguenti interventi a favore degli enti locali territoriali: gli artt. 114 e 115 del DL n. 18/2020 che istituiscono presso il Ministero dell'interno un fondo con dotazione di 70 milioni di euro per l'anno 2020, finalizzato a concorrere al finanziamento delle spese di sanificazione e disinfezione degli uffici, degli ambienti e dei mezzi di Province, Città

Metropolitane e Comuni, ed un fondo con dotazione pari a 10 milioni di euro, per contribuire all'erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario della polizia locale (questi ultimi espressamente sottratti, "fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio", ai limiti posti dall'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017 al trattamento accessorio) e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale a favore del medesimo personale; l'art. 106 del DL n. 34/2020, il quale istituisce presso il Ministero dell'interno un fondo con dotazione di 3,5 milioni di euro (di cui 3 milioni a favore dei comuni) per concorrere ad assicurare l'espletamento da parte degli enti locali delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di gettito (fondo da ultimo incrementato con DL n. 104/2020, art. 39); l'art. 115 del DL n. 34/2020, che istituisce presso il Ministero dell'Economia e delle finanze un fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti locali (ivi inclusi i debiti sanitari, limitatamente alle Regioni e Province autonome); gli artt. 177 e 180 del medesimo DL 34, i quali istituiscono presso il Ministero dell'Interno - rispettivamente - un fondo con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2020, per il ristoro parziale dei comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o del contributo di sbarco, ed un fondo con una dotazione di 76,55 milioni di euro per l'anno 2020, per il ristoro dei comuni a fronte delle minori entrate derivanti dall'esenzione dell'imposta municipale propria - IMU per il settore turistico (fondo ulteriormente incrementato in forza dell'art. 40 del DL 104/2020); l'art. 39, comma 1-bis, del DL 104/2020, che consente l'utilizzo da parte dei comuni del fondo di cui all'art. 106 del più volte citato DL n. 34/2020 anche per il finanziamento dei servizi di trasporto scolastico aggiuntivi (con limite di utilizzo pari ad euro 150 milioni complessivi).

Alle suddette risorse, provenienti dal bilancio dello Stato, si affiancano le erogazioni liberali (in denaro o in natura) provenienti da privati e finalizzate a finanziare interventi in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 66 del DL n. 18/2020), nonché le donazioni

previste dall'Ordinanza del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 da destinare alle misure urgenti di solidarietà alimentare.

Pertanto, alla luce del quadro normativo e regolamentare vigente, caratterizzato da disposizioni speciali e straordinarie dettate dall'emergenza, si rende necessario definire criteri interpretativi che valgano a circoscrivere, nell'attuale contesto, limiti e divieti per gli enti sottoposti ad un regime vincolistico sulla spesa.

Al riguardo, appare ragionevole ipotizzare che le somme aggiuntive provenienti dal bilancio statale, specificamente finalizzate al superamento dell'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia in atto, giustifichino una applicazione attenuata, in ragione del vincolo di destinazione ad esse apposto e limitatamente alla durata della situazione emergenziale, del regime di sanzioni delineato dal citato art. 31, comma 26, della l. n. 183/2011.

Peraltro, che lo stato di emergenza possa condurre ad una rivisitazione dell'ambito operativo delle norme vincolistiche pare confermato anche, sia pure in diverso contesto, dalle indicazioni contenute nella Circolare n. 9 del 2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, contenente chiarimenti per il bilancio di previsione per l'esercizio 2020 di enti ed organismi pubblici a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 160/2019. In tale sede, con specifico riferimento alle misure di contenimento per la spesa pubblica, viene chiarito che *"... in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e tenuto conto dei numerosi provvedimenti di urgenza adottati nei mesi di febbraio e marzo - da ultimo il Decreto Legge 17 marzo 2020, n.18 - che le spese sostenute per dare attuazione all'applicazione delle suddette misure (si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le spese informatiche collegate all'adozione delle misure inerenti al c.d. smart working per i lavoratori dipendenti e le spese per approvvigionamenti di strumenti ed attrezzature sanitarie) possano ritenersi escluse dai limiti di spesa fissati dalle vigenti norme di contenimento qualora: a) finanziate da trasferimenti dello Stato o di enti territoriali finalizzati a fronteggiare l'emergenza sanitaria COVID-19, secondo quanto*

previsto dai provvedimenti di urgenza adottati; b) derivanti da disponibilità di bilancio dell'ente o organismo; c) acquisite tramite altre fonti di finanziamento ed aventi vincolo di destinazione”.

In considerazione dell'attuale contesto emergenziale di eccezionale e imprevedibile drammaticità, è pertanto opinione di questa Sezione che le risorse aggiuntive rese disponibili dal bilancio dello Stato, e destinate al soddisfacimento di specifici bisogni necessari a fronteggiare la pandemia in atto, possano ritenersi escluse dai limiti relativi alle disposizioni generali di contenimento della spesa di cui all'art. 31, comma 26, della l. n. 183/2011. Lo stesso può dirsi, per analogo ordine di ragioni, allorché le risorse aggiuntive acquisite con vincolo di destinazione provengano da erogazioni private.

Considerazioni in parte diverse dovranno farsi allorché le somme, genericamente acquisite ai bilanci degli enti locali (si pensi ad esempio alle risorse destinate a compensare indistintamente la possibile perdita di gettito relativa alle entrate locali) siano utilizzate dagli enti per finalità autonome, ancorché connesse alla pandemia. Si ritiene di dover valorizzare a tale proposito, in relazione al singolo caso concreto, la prevalenza del superiore bene della salute che, in conformità alla giurisprudenza costante della Corte costituzionale, consente la postergazione delle ragioni di bilancio (sentenze n. 275/2016, n. 169/2017, n. 117/2018, n. 6/2019). Infatti, è “... la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (così Corte cost. sentenza n. 275/2016). Tali considerazioni – pur se espresse in contesti diversi da quello che ci occupa (LEA, diritto allo studio degli alunni disabili) – si ritiene possano venir in rilievo anche nel caso all'odierno esame, laddove e nella misura in cui le sanzioni sulla spesa conseguenti alla violazione del patto di stabilità finiscano per incidere sul fondamentale diritto alla salute dei consociati, non consentendo all'ente di apprestare le indispensabili misure di protezione e supporto.

Per quanto attiene al secondo quesito, ove le risorse provenienti da liberalità di privati siano state acquisite dall'Ente non per far fronte genericamente

all'emergenza, ma con vincolo di destinazione più specifico (com'è il caso delle donazioni per misure urgenti di solidarietà alimentare di cui all'art. 2, comma 3, della citata Ordinanza n. 658 del Dipartimento della protezione civile), tale indicazione costituisce un limite insuperabile all'utilizzo delle risorse per destinazioni diverse (ancorché collegate alla pandemia), a meno che le predette risorse non risultino eccedenti rispetto alla finalità specifica, o perché la stessa è stata soddisfatta integralmente o perché essa è venuta definitivamente meno.

Spetterà al comune di Pienza applicare le coordinate ermeneutiche sopra tracciate.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Pienza, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso nella Camera di consiglio svoltasi mediante collegamento da remoto del 30 novembre 2020.

Il relatore
Mauro Nori
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 4 dicembre 2020.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)