



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere
Giancarlo Carmelo	PEZZUTO	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario relatore

nell'adunanza del 30 maggio 2018;

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 05/06/2003, 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 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, 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 16/06/2006 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;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

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

UDITO il relatore Fabio Alpini;

RITENUTO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, con nota del 3 maggio 2018, ha inoltrato tramite PEC alla Sezione regionale di controllo per la Toscana la nota prot. 12182 del 24 aprile 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Massarosa (LU) ha richiesto un parere *ex art. 7*, comma 8 della l. n. 131/2003.

Con il quesito proposto, il Comune istante chiede un parere sull'utilizzo dei contributi di cui al DM 30/12/2016 e al DM 18/10/2017, emanati il primo in forza dell'art. 12, comma 2 del d.l. 193/2016, convertito in legge dall'art. 1, comma 1 della l. 225/2016, e il secondo anche in forza dell'art. 16, comma 4 del d.l. 91/2017, convertito in legge dall'art. 1, comma 1 della l. 123/2017.

In particolare, il Comune chiede un parere sull'esistenza o meno, sui contributi in questione, di un vincolo di bilancio in senso tecnico.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere *ex art. 7*, comma 8, l. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, soprattutto per quanto concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge.

1.1. Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune interessato, attraverso il Consiglio delle Autonomie.

1.2. Anche per quanto riguarda il profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, in quanto rientra nell'ambito della contabilità pubblica, nell'accezione che di essa ne hanno dato le deliberazioni 54/CONTR/2010 e 5/AUT/2006, secondo le quali, ai fini dell'ammissibilità delle richieste di parere, la contabilità pubblica ricomprende, fra l'altro, *"l'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 ed i relativi controlli"* (e cioè, l'attività contabile in senso stretto).

Inoltre, il quesito in questione presenta anche tutti gli altri requisiti di ammissibilità ritenuti necessari, secondo l'orientamento consolidato espresso dalle deliberazioni sia delle Sezioni regionali, sia delle Sezioni di coordinamento, fra cui, in primo luogo, la generalità e l'astrattezza.

2. Per quanto riguarda il merito, si deve affermare, sui contributi in questione, la insussistenza di un vincolo di bilancio, per le seguenti ragioni.

2.1. L'art. 12, comma 2 del d.l. 193/2016, dispone espressamente che *"Quale concorso dello Stato agli oneri che sostengono i Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale, è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2016. A tal fine, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, è istituito un apposito Fondo iscritto nella missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti», programma «Flussi migratori,*

interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose». Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro venti giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le modalità di ripartizione delle risorse di cui al presente comma tra i comuni interessati, nel limite massimo di 500 euro per richiedente protezione ospitato e comunque nei limiti della disponibilità del fondo".

Di analogo tenore è la disposizione di cui all'art. 16, comma 4 del d.l. 91/2017, che provvede anche ad incrementare la dotazione del Fondo.

In applicazione di tali disposizioni, sono stati emanati i due decreti ministeriali indicati nella richiesta del Comune, disciplinanti i criteri di ripartizione del fondo.

Secondo quanto risulta da tali decreti, le somme del fondo vengono erogate, per la quasi totalità, ai comuni che accolgono i richiedenti protezione nelle strutture realizzate ai sensi degli artt. 9, 11, 14 e 19 del d.lgs. 142/2015. Si tratta di: centri governativi di prima accoglienza (la cui gestione può anche essere affidata ad enti locali); strutture temporanee individuate dal prefetto; strutture rientranti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, predisposte dagli enti locali (c.d. SPRAR); strutture per l'accoglienza dei minori.

Dai decreti ministeriali in questione risulta anche che le somme vengono erogate in base al numero di immigrati presenti nel Comune, con un limite massimo di 500 o 700 euro per richiedente protezione, e comunque nei limiti delle disponibilità del fondo.

Il tenore letterale delle disposizioni, laddove fa riferimento al "*concorso dello Stato agli oneri che sostengono i Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale*" sembrerebbe, a prima vista, far propendere per una interpretazione volta ad affermare la sussistenza, quanto meno, di una generica destinazione dei contributi erogati, in quanto la norma sembra riferirsi ad oneri sostenuti (o da sostenere) in relazione ad interventi ricollegabili, direttamente o indirettamente, alla presenza di immigrati sul territorio del Comune.

Tuttavia, nonostante il tenore letterale delle disposizioni in parola, si ritiene che, per i contributi in questione, non sussista un vincolo di bilancio, e le somme siano da considerarsi libere.

Esaminando i lavori parlamentari, infatti, emerge che l'art. 12, comma 2 del d.l. 193/2016 "*non configura un intervento futuro di politica dell'accoglienza, trattandosi esclusivamente di una premialità rivolta ai comuni che ospitano immigrati richiedenti protezione internazionale*" (Atto Camera 4110, Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili - Commissioni riunite V e VI, pag. 236).

Dai lavori parlamentari, quindi, emerge una inequivoca intenzione del legislatore che, seppur non esattamente corrispondente alla lettera della legge (che si esprime in termini di "*concorso...agli oneri che sostengono i Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale...*"), si ritiene debba condurre a ritenere i contributi in questione come non soggetti ad alcun vincolo, e quindi liberamente utilizzabili dall'ente.

2.2. A conferma della bontà dell'interpretazione accolta, si rileva che il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, con la nota n. 2211 del 10 febbraio 2017, indirizzata al Segretario Generale dell'ANCI, ha dato la stessa interpretazione della norma in esame.

Al riguardo, il Ministero ha precisato che *“le somme distribuite a favore dei Comuni a valere sul Fondo, non sono vincolate a specifica destinazione, in quanto la disposizione normativa è da intendersi quale misura solidaristica dello Stato nei confronti degli enti comunali che nel corso degli anni hanno accolto richiedenti protezione internazionale, offrendo loro i servizi indivisibili erogati sul territorio alla comunità. Le somme pertanto potranno essere liberamente impegnate per progetti di miglioramento dei servizi o delle infrastrutture utili e attesi da tutta la comunità locale”*.

Questa interpretazione, che considera il trasferimento in questione come misura solidaristica nei confronti dei comuni che, nel corso degli anni, hanno accolto immigrati e che hanno offerto loro servizi indivisibili, anziché come misura premiale, come invece sembra essere nelle intenzioni del legislatore, pur se forse caratterizzata da eccessiva generalizzazione ed indeterminatezza, arriva comunque alla stessa conclusione, e cioè alla libera disponibilità delle risorse ottenute.

2.3. Infine, pare opportuno ricordare che nello stesso senso si è espressa la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione 112/2017, pur se in via incidentale.

In tale sede il collegio, chiamato ad esprimersi sull'applicabilità dell'art. 1, commi 577-bis e 557-quater della l. 296/2006 (relativi ai limiti alla spesa di personale), nel caso di attività finanziate dalle risorse trasferite ai sensi dell'art. 12, comma 2 del d.l. 193/2016, ha affermato che le risorse trasferite a tale titolo *“entrano nella piena disponibilità del bilancio e che sono liberamente spendibili sia in conto corrente che in conto capitale, in aderenza al principio di unità del bilancio”*.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Massarosa, 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.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 maggio 2018.

Il relatore
f.to Fabio Alpini

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 30 maggio 2018
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli