

**Delibera n. 13/2007/par - Parere sull'obbligo del rispetto del patto di
stabilità nel bilancio di previsione per il 2007 (art. 1, comma 684,
legge finanziaria 2007)**

Deliberazione n. 13 /pareri/2007

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. ssa Alessandra Sanguigni	Referendario Relatore

nell'adunanza dell' 11 aprile 2007

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata

con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 1450 del 30 gennaio 2007 del Comune di SIRMIONE (BS) con la quale il Sindaco ha chiesto il parere della Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione del parere;

Vista l'ordinanza n.5 /pareri/2007 del 29 marzo 2007, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Sirmione (BS) ;

Udito il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

Premesso

Con nota n. 1450 del 30 gennaio 2007 del Comune di Sirmione (BS), il Sindaco ha chiesto, ai sensi dell'art.7 co.8 della legge 131/2003, il parere della Sezione, in merito "alla verifica iniziale sul patto di stabilità 2007, in quanto nella parte delle spese devono essere considerate le spese in conto capitale per l'intero ammontare, anche se finanziate virtuosamente con accensione mutui e applicazione avanzo di amministrazione presunto, mentre nella parte delle entrate non sono considerate le entrate del titolo V e l'avanzo di amministrazione presunto applicato al bilancio di previsione stesso, ma uguale problema sorgerà anche con l'applicazione dell'avanzo effettivo in corso d'anno".

L'Ente rappresenta, al riguardo, che ha approvato il bilancio di previsione 2007, con deliberazione consiliare n.75, in data 20 dicembre 2006, e che il titolo II della spesa è stato predisposto inserendovi le iscrizioni sulla base del piano triennale delle opere, approvato dalla

Giunta Comunale, lo stesso comprensivo anche di opere da finanziare con l'assunzione di mutui e con l'applicazione dell'avanzo presunto di amministrazione 2006

Considerato

La richiesta di parere in esame è presentata ai sensi dell'art.7, co.8 L.131/2003, in cui è previsto che le Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane possano chiedere, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "pareri in materia di contabilità pubblica" .

La funzione consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, è stata oggetto di un atto di indirizzo, adottato, ai fini del coordinamento, dalla Sezione delle Autonomie, nell'Adunanza del 27 aprile 2004, per quanto attiene ai principi ed alle modalità attuative.

La Sezione delle Autonomie ha perciò provveduto ad individuare i criteri volti a garantire l'uniformità nella funzione consultiva ed a stabilire i requisiti soggettivi di ammissibilità, nonché, in particolare, l'ambito oggettivo funzionale, profili precisati ulteriormente da questa Sezione nella delibera del 3/11/2004 -Del.1/pareri/2004, nonché da ultimo nella delibera n. 9/pareri/2006 in data 29 giugno 2006.

In particolare, nella delibera da ultimo citata, è stato precisato che, nell'espletamento dell'attività consultiva il giudice contabile deve interpretare, come ogni giudice, la domanda che gli è sottoposta ed individuare l'istituto di carattere generale oggetto della richiesta medesima, desumendone un principio di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

Questa Sezione, quindi, è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri definiti nell'atto di indirizzo e nella citata delibera. In primo luogo sussistono i requisiti soggettivi di ammissibilità della richiesta di parere, essendo sottoscritta dal Sindaco. In secondo luogo, in ordine ai requisiti oggettivi di

ammissibilità, occorre accertare se la richiesta di parere rientri nella materia della contabilità pubblica.

La questione in esame è inequivocabilmente attinente alla materia contabile, in considerazione della potestà attribuita allo Stato di fissare principi di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento ai criteri di determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno.

In tale ambito, difatti, le verifiche sul rispetto del patto di stabilità interno e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea sono state intestate alla Corte dei Conti dall'art. 7, 7° comma della L. 131/03 e confermate dall'art. 1, comma 166 e seguenti della legge finanziaria 2006.

La richiesta di parere è, quindi, soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, sulla base di considerazioni che ormai costituiscono *jus receptum* e che succintamente si riassumono.

La funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a questioni che non abbiano carattere generale, ovvero a quesiti che implicino valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ed infine questioni oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Inoltre, il parere può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'Ente e riguardare fattispecie di portata ed interesse generale, non atti gestori specifici. Particolare attenzione, quindi, deve essere dedicata alla determinazione degli elementi che devono configurare il requisito del "*carattere generale*" della questione sottoposta al parere della Corte dei conti.

Con riguardo al profilo da ultimo indicato, che concerne la questione della inammissibilità oggettiva della richiesta di parere, va osservato che il quesito non può investire la scelta operata o da operarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali. Infatti, le attribuzioni conferite alla Corte dei conti escludono poteri di coamministrazione.

Ritenuto

Soffermandosi all'esame del merito della questione, si deve considerare, in via preliminare, che l'art. 1, comma 684 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007, ha previsto l'obbligo per gli enti locali soggetti al patto di stabilità di redigere il bilancio di previsione in coerenza con l'obiettivo programmatico da raggiungere. Qualora, oltretutto, l'ente avesse già approvato il bilancio di previsione prima della legge finanziaria, la stessa disposizione ha stabilito l'obbligo, per l'Ente locale, di apportare le necessarie variazioni di bilancio, per ricondurre le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza, all'obiettivo programmatico del patto di stabilità in argomento.

In base alle nuove disposizioni normative, quindi, le previsioni di entrata e di spesa del bilancio preventivo dell'Ente locale devono essere coerenti con il rispetto del patto di stabilità. Peraltro, nel corso di esame dei questionari redatti dall'organo di revisione, pervenuti in ottemperanza della disposizione di cui all'art. 1, comma 166 della legge finanziaria 2006, questa Sezione regionale di controllo ha già espresso l'avviso che, pur in assenza di espressa e specifica disposizione normativa, che " il vincolo del rispetto degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno deve essere contenuto sin dal documento di previsione e ciò perché il bilancio deve essere predisposto in base ai criteri della veridicità e dell'attendibilità (art. 162, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), anche in ossequio ai principi contabili asseverati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, nell'ottica del ciclo di programmazione –gestione –controllo, ed in particolare di una programmazione realistica, che tenga conto dei limiti previsti dalla normativa statale, limiti configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, al fine del rispetto dei vincoli europei, ai quali ogni ente della Repubblica deve contribuire". (Sezione Regionale di controllo per la Lombardia - Deliberazione n. 69 del 8 novembre 2006).

La legge finanziaria per il 2007 ha, inoltre, profondamente innovato gli obiettivi del patto di stabilità interno. Difatti al meccanismo della contrazione della spesa, subentra il criterio dei saldi di bilancio. A differenza dei tetti di spesa, i vincoli sui saldi rispondono sia all'esigenza di autonomia finanziaria degli enti locali, perché rappresentano in via generale uno strumento funzionale alle scelte responsabili e virtuose degli Enti medesimi, sia alla

necessità di conformità e coerenza con il patto di stabilità europeo.

Il percorso in base al quale addivenire al calcolo dell'obiettivo programmatico è rinvenibile nell'art. 1, comma 677 e seguenti della legge finanziaria 2007.

Detta norma ha introdotto un duplice meccanismo, con differenti parametri in termini di individuazione dell'entità del concorso del singolo ente locale, connessi alla realtà finanziaria dello stesso.

La determinazione dello specifico obiettivo di miglioramento dei saldi per ciascun ente locale, difatti, è basata sul calcolo di alcuni parametri fondamentali quali la media triennale 2003-2005 dei saldi di cassa risultanti dai propri conti consuntivi, e calcolati nella differenza fra entrate finali (titoli I II III IV), in conto corrente ed in conto capitale, e spese finali, da cui sono escluse le entrate derivanti da riscossioni di crediti (Titolo IV cat. 6) e le spese dovute alla riscossione di crediti (Titolo II intervento 10 --concessione crediti ed anticipazioni--); ciò in coerenza con le norme comunitarie in materia di patto di stabilità europeo, in quanto tali operazioni, essendo di natura finanziaria, non hanno rilevanza ai fini del calcolo dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni.

Per rispettare il patto di stabilità per il 2007-2009, gli enti dovranno preventivare, in termini di competenza e poi conseguire, in termini di competenza ed in termini di cassa, un saldo finanziario pari a quello del triennio 2003-2005, migliorato dell'entità annua della manovra.

La questione fondamentale, sottesa al calcolo della manovra annua e dell'obiettivo programmatico, attiene al meccanismo di calcolo del saldo finanziario.

La definizione del saldo finanziario è prospettata dallo stesso legislatore in modo inequivocabile, nell'art. 1 comma 680, che chiaramente neutralizza le entrate finali e le spese finali, rispettivamente dalle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e dalle spese derivanti dalla concessione di crediti, come sopra già evidenziato.

Il successivo comma 683 definisce il metodo di computo, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, del saldo finanziario, per il triennio 2007-2009, nonché per il calcolo della media 2003-2005.

Nello specifico, il saldo è considerato "quale differenza tra le entrate finali e le spese

finali al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti. Nel saldo finanziario non sono considerate le entrate in conto capitale rimosse nel triennio 2003-2005, derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e mobiliare destinate, nel medesimo triennio, all'estinzione anticipata di prestiti. Per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti nel saldo finanziario non sono considerate le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero, necessarie per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari, ivi incluse quelle relative al trasloco”.

Appare evidente che nel saldo fra entrate finali e spese finali, così come definito dal legislatore, non è considerato l'avanzo di amministrazione.

La legge finanziaria ha inteso far riferimento all'equilibrio finale, quale risultato differenziale da assumere come parametro per calcolare manovra ed obiettivo ai fini del rispetto del patto di stabilità, perché , così come determinato, rispecchia valori relativi alla gestione operativa, non influenzati dalle entrate derivanti da accensione di prestiti: il saldo netto rappresenta, quindi, l'importo da finanziare o da impiegare.

Si deve considerare, come già sottolineato, che l'obbligo di redigere il bilancio di previsione, ovvero l'obbligo di procedere alle necessarie variazioni di bilancio, qualora approvato prima delle nuove norme in argomento, nel rispetto dei limiti del patto di stabilità, così come determinati dalla legge finanziaria (art. 1, comma 684 citato), si affianca al principio del pareggio finanziario, principio fondamentale in materia di bilancio, previsto dall'art. 162, co.6 TUEL.

Il quesito odierno mira a conoscere se la condizione di rispetto del patto di stabilità, nei termini suddetti di configurazione del saldo finanziario, quale differenza fra entrate finali e spese finali, possa essere coerente con il rispetto del principio del pareggio finanziario del bilancio di previsione.

Al riguardo, la Sezione ritiene che il “saldo finanziario” ai fini del patto di stabilità sia definito dalla legge in termini precisi, quale differenza fra entrate finali e spese finali; e ciò sia per l'individuazione della media triennale 2003-2005, per determinare l'entità della manovra, che per calcolare l'obiettivo programmatico. Tale impostazione consente di epurare il prospetto dagli elementi solo finanziari, dalle entrate derivanti da mutui e prestiti (titolo V) , e

dall'avanzo di amministrazione.

Poiché, in ogni caso, deve essere assicurato il principio del pareggio del bilancio ciò significa che non solo il saldo tra previsioni di entrata e spese finali calcolato secondo i criteri stabiliti dall'art. 1 comma 683 della legge 296/06 deve rispettare l'obiettivo programmatico, ma anche il saldo delle rimanenti poste di bilancio (entrate e spese per assunzione e rimborso di prestiti) deve essere coerente con tale obiettivo.

Una diversa impostazione del bilancio costituisce violazione dei vincoli richiamati.

Vi è la consapevolezza che possano verificarsi situazioni di criticità nel caso in cui un Ente locale non abbia fatto ricorso all'indebitamento nel triennio 2003-2005, ovvero vi abbia fatto ricorso in modo contenuto ed abbia effettuato spese di investimento di modesta entità, atteso che nel bilancio di previsione 2007 non potrà prevedere ulteriore indebitamento, oltre il limite delle entrate finali, venendosi poi a trovare con entrate eccedenti le spese, ed ancora non potrebbe, ai fini dell'osservanza dei criteri per il rispetto del patto di stabilità, utilizzare l'avanzo di amministrazione, per nuovo indebitamento.

L'obbligo del pareggio finanziario deve comunque essere rispettato. Perciò, qualora emerga una eccedenza di entrate, l'ente, ai fini del pareggio potrà prevedere il rimborso anticipato di mutui, o, in linea generale, anche prevedere quote ammortamento beni patrimoniali (fondo ammortamenti di esercizio) o per svalutazione crediti (fondo svalutazione crediti). Tale impostazione consente di limitare il ricorso all'indebitamento, stimolando nell'ente meccanismi di autofinanziamento, nell'ottica di riduzione del debito in ambito europeo.

Qualora, al contrario nell'impostazione del bilancio di previsione si riscontrino, nel saldo finanziario, un'eccedenza di spesa, oltre il limite consentito della manovra programmatica, nella variazione di bilancio obbligatoria, per ricondurre le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza, all'obiettivo programmatico del patto di stabilità, l'Ente dovrà ridurre la spesa nei limiti al riguardo consentiti, nel rispetto del principio del pareggio del bilancio.

Peraltro, anche per consentire maggior chiarezza, in linea di principio, si possono

confrontare la Linee guida approvate, con Deliberazione n. 2/AUT/2007 del 19 marzo 2007 dalla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed il relativo questionario allegato, per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti (pubblicata in G.U n.82 del 7 aprile 2007, Supp. Ord. n.99, e recepite da questa Sezione, con deliberazione n. 430 del 27 marzo 2007).

Peraltro, spetta al legislatore il compito di verificare l'effettività delle norme nazionali e l'idoneità degli strumenti, anche contabili, predisposti a raggiungere gli obiettivi, nello specifico di tutela dell'unità economica della Repubblica, e del rispetto dei vincoli europei, intervenendo nel sistema con le eventuali modifiche legislative ove riscontri sensibili criticità.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Alessandra Sanguigni)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 12 aprile 2007

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)