



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 30 novembre 2010

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 deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 9 novembre 2010, con la quale il Sindaco del Comune Gussago (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Gussago;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Gussago ha posto alla Sezione un quesito concernente la determinazione degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno del triennio 2010-2012, in applicazione del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 60940 del 14 luglio 2010.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Gussago rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n.

3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie e, più in particolare, alla disciplina sul patto di stabilità interno.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, come già ricordato in premessa, il sindaco del Comune di Gussago ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in materia di contabilità concernente la determinazione degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno del triennio 2010-2012, in applicazione del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 60940 del 14 luglio 2010, concernente le istruzioni per garantire il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2010, di cui all'art. 77 bis, comma 14, della legge 6 agosto 2008, n.133.

In particolare, il quesito concerne il rapporto tra l'individuazione dell'obiettivo e la determinazione del saldo nell'anno in cui è in corso l'applicazione della sanzione prevista dalla lettera a) dell'art. 77 bis, comma 20, del D.L. n. 112/08, come convertito dalla legge n. 133/08, (ovvero, la sanzione che impone all'ente locale che l'anno precedente ha violato il patto di stabilità di assumere impegni per spese correnti in misura non superiore a quella minima effettuata nell'ultimo triennio).

La questione è già stata affrontata da questa Sezione in due precedenti pareri, ovvero quello reso il 26 luglio 2010 (Lombardia/824/2010/PAR) ed il successivo del 20 settembre 2010 (Lombardia/866/2010/PAR), ad ogni modo occorre precisare quanto segue.

1. L'individuazione dell'obiettivo del saldo finanziario per l'anno 2010 in generale.

Nell'attuale quadro normativo, per l'anno 2010, l'obiettivo di saldo finanziario è ottenuto sommando al saldo del 2007, espresso in termini di competenza mista, un valore pari al concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto (salva l'eccezione introdotta dal D.L. n. 2/2010 per gli enti con dividendi da operazioni straordinarie per società quotate in borsa). In altri termini, le modalità di formazione dell'obiettivo programmatico che ciascun ente deve rispettare devono avvenire mediante un meccanismo di determinazione del saldo riferito sia alla gestione di competenza sia alla gestione di cassa, con la

previsione di specifici parametri diretti ad individuare l'entità del concorso del singolo ente locale alla manovra globale di finanza pubblica, da calcolarsi in relazione alla situazione finanziaria di ciascun ente.

In quest'ottica, l'art. 77 bis, comma 3, del D.L. n. 112/08, come convertito dalla legge n. 133/08, individua quattro gruppi di enti in funzione del segno del saldo di competenza mista registrato nel 2007 ed in funzione del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità del 2007.

Al fine di verificare, poi, se un ente locale ha nel corso dell'anno 2010 rispettato il Patto di stabilità, l'obiettivo programmatico -individuato ai sensi del comma 3 della disposizione normativa in esame- va raffrontato con il saldo finanziario che l'ente locale medesimo ha registrato alla stregua di quanto stabilito dai commi 5 e seguenti dell'art. 77 bis D.L. n. 112/08. In maggior dettaglio, il calcolo del saldo finanziario (pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto delle riscossioni e concessioni di crediti) avviene mediante il criterio della competenza mista, ovvero assumendo, per la parte corrente, il criterio della competenza (accertamenti e impegni) e, per la parte in conto capitale, il criterio della cassa (gli incassi e i pagamenti).

2. L'individuazione dell'obiettivo del saldo finanziario per l'anno 2010 per gli enti locali che nel corso dell'anno 2009 non hanno rispettato il patto di stabilità interno

L'individuazione dell'obiettivo del saldo finanziario per l'anno 2010, per gli enti locali che nel corso dell'anno 2009 non hanno rispettato il patto di stabilità interno, impone il richiamo della sanzione prevista dalla lettera a), comma 20, dell'art. 77 bis del D.L. n. 112/08, come convertito dalla legge n. 133/08, ove il legislatore stabilisce che l'ente inadempiente -nell'anno successivo a quello dell'inadempienza- non può <<impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio>>.

Il legislatore, quindi, ha stabilito che l'anno successivo al mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto, l'ente interessato debba contenere gli impegni di spesa corrente in modo che gli stessi non superino l'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio (le spese correnti sono identificate, senza alcuna esclusione, dal titolo I della spesa secondo la classificazione di cui al D.P.R. n. 194 del 1996).

Come ha già osservato questa Sezione <<è stato introdotto un meccanismo rigido che opera in modo indifferenziato su una delle componenti di spesa, quella corrente, che è utilizzata dagli enti sia per sostenere i costi di gestione che per raggiungere parte degli obiettivi dell'azione amministrativa ordinaria. La necessità del rispetto del limite posto dal legislatore non viene meno neppure se nel corso

dell'esercizio sorge la necessità per l'ente di sostenere spese di tipo corrente non previste all'inizio dell'esercizio, in sede di predisposizione del bilancio di previsione. Ove sorge la necessità o l'opportunità di effettuare nuovi interventi l'ente interessato potrà procedere unicamente ed esclusivamente liberando le risorse necessarie, riducendo, quindi, altre spese>> (Corte conti, sez. contr. Lombardia 22 settembre 2009, 813/2009/PAR).

In questo contesto, l'individuazione dell'obiettivo per l'anno 2010 va raccordata con una corretta determinazione del saldo nel medesimo anno in cui è in corso l'applicazione della sanzione prevista dalla lettera a) dell'art. 77 bis, comma 20, del D.L. n. 112/08, come convertito dalla legge n. 133/08. Infatti, il comma 22 della medesima disposizione normativa da ultimo richiamata recita: <<le misure di cui al comma 20, lettera a) e 21 non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure vengono attuate>>.

Come ha già ricordato la Sezione, <<l'ente inadempiente deve applicare le sanzioni che hanno la finalità di attivare le misure di recupero, ma il c.d. risparmio forzoso derivante dall'applicazione delle sanzioni non deve essere computato nel saldo finanziario, inteso come parametro necessario per verificare se -nell'anno in cui le sanzioni sono in corso di applicazione- l'ente abbia o meno rispettato l'obiettivo>> (Lombardia/824/2010/PAR del 26 luglio 2010).

Nel decreto n. 60940 del 14 luglio 2010 (concernente le istruzioni per garantire il monitoraggio semestrale del patto di stabilità interno per l'anno 2010, di cui all'art. 77 bis, comma 14, della legge 6 agosto 2008, n.133), il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha affermato che, poiché l'effetto finanziario delle sanzioni è individuato dalla differenza tra la spesa tendenziale del 2010 (ovvero, la spesa prevista in assenza di sanzioni) e la spesa correlata all'applicazione della sanzione, per l'individuazione del primo parametro (ovvero, quello della spesa tendenziale) <<l'ente può riferirsi, a titolo esemplificativo, alla spesa 2010 prevista nel bilancio pluriennale 2009-2011>>.

Dunque, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, preso atto che il legislatore non ha fornito una regola di calcolo precisa, ha indicato una possibile soluzione (ovvero, prendendo come parametro di "spesa tendenziale" quella prevista per l'anno 2010 nel bilancio pluriennale 2009 – 2011, approvato prima dell'inizio dell'esercizio 2009, cioè in un momento nel quale l'ente non sapeva che non avrebbe osservato la disciplina relativa al Patto di stabilità); tuttavia, l'indicazione fornita dal Ministero non esclude altre modalità di calcolo, purchè l'ente motivi tale scelta e non adotti un comportamento elusivo.

L'esigenza sottesa al criterio indicato dal Ministero è quella di evitare un comportamento elusivo dell'ente locale, mediante la variazione delle poste di bilancio in funzione dell'applicazione della sanzione.

Tuttavia, l'applicazione della modalità di calcolo indicata dalla richiamata circolare deve essere temperata con il principio -già espresso da questa Sezione nelle richiamate delibere- di "attualizzazione" della spesa precedentemente programmata da parte dell'ente locale (principio che si ricava dal quarto comma dell'art. 171 TUEL), per cui l'ente locale può tenere conto delle variazioni di spesa indotte da elementi esogeni, in mancanza delle quali si correrebbe il rischio di addivenire ad una correzione eccessiva, non corrispondente agli effettivi andamenti finanziari.

In conclusione, astraendosi dalla peculiare situazione e dai calcoli indicati dal comune di Gussago (posto che la verifica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e dell'applicazione delle sanzioni è possibile solo al termine dell'esercizio di riferimento, in sede di esame del rendiconto), la Sezione ritiene che l'amministrazione comunale per addivenire ad una determinazione corretta degli effetti della sanzione, deve analizzare la sua situazione finanziaria e gli andamenti di bilancio, sia di entrata che di spesa, determinando in via preventiva il criterio di calcolo degli effetti finanziari della sanzione.

Nell'ambito della discrezionalità riconosciuta dal legislatore, ciascun ente interessato può riferirsi alle indicazioni metodologiche indicate dalla circolare richiamata nell'istanza di parere o ad altre individuate dall'ente stesso purchè, però, la metodologia scelta dall'ente sia idonea a garantire il risultato della sterilizzazione degli effetti sanzionatori (ovvero, sia idonea a garantire la finalità sottesa al comma 22 dell'art. 77 bis D.L. n. 112/2008).

Al fine di consentire la verifica ed il controllo in ordine alla concreta applicazione ed alle modalità attuative della norma contenuta nel citato co. 22 dell'art. 77 bis del decreto-legge n. 112 del 2008, ogni ente è tenuto ad individuare in via preventiva il criterio adottato e a dar conto del criterio stesso e degli effetti della sua applicazione nell'ambito dell'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale sono state applicate le limitazioni amministrative o sanzioni conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità interno.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
6 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)