

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 (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2011

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 in data 8 febbraio 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Busto Garolfo ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 15 febbraio 2011 per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Con la richiesta di parere formulata in data 8 febbraio 2011, il Sindaco del Comune di Busto Garolfo, dopo aver comunicato che l'ente nel 2010 non aveva raggiunto il saldo finanziario obiettivo previsto dalla disciplina relativa al Patto di stabilità interno ed indicato le cause che avevano originato la violazione finanziaria, ha dichiarato che *"Per l'anno 2011 il Comune di Busto Garolfo si ritrova in una prospettiva di assoluta criticità sia finanziaria che istituzionale in quanto il comma 3 dell'art. 14 del D. L. 31 maggio 2010, n. 78, prevede, un inasprimento delle sanzioni, in caso di mancato rispetto del Patto, con un taglio, agli enti inadempienti, dei trasferimenti dell'esercizio successivo (e anche dei seguenti, in caso di incapienza), pari allo scostamento dall'obiettivo".* Ha evidenziato, altresì, che *"in concreto il "taglio" dei trasferimenti da applicarsi all'esercizio finanziario 2011, quale sanzione conseguente al mancato rispetto del patto di stabilità, sarà di oltre 2.000.000,00.- di euro e che tale situazione varrà anche per gli esercizi 2012 e 2013, stante l'entità dello scostamento dall'obiettivo".*

In considerazione della situazione finanziaria che verrebbe a crearsi applicando la nuova disciplina sanzionatoria, in base alla prospettazione effettuata dal Sindaco, l'ente si troverebbe nella impossibilità di approvare il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2011 *"nel rispetto del principio di pareggio e di equilibrio della parte corrente".*

In questa situazione, il primo cittadino di Busto Garolfo afferma che *"non restano che due alternative: rinunciare all'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2011 con conseguente dispiegarsi della fattispecie di cui alla lettera c), comma 1, dell'art. 141 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ..." o predisporre "il bilancio di previsione 2011 senza tenere conto dei tagli ai trasferimenti dello Stato da applicarsi quale misura sanzionatoria per il mancato rispetto del patto, promovendo nell'immediato un intervento delle istituzioni competenti e posticipando tale taglio all'effettiva quantificazione da parte degli organi competenti, attuando in quella sede un intervento di riequilibrio del bilancio con*

l'applicazione di avanzo di amministrazione ai sensi di quanto disposto dall'art. 187 TUEL".

Inoltre e da ultimo il Sindaco prospetta un'ulteriore possibilità domandando alla Sezione *"se può essere considerata corretta la scelta dell'ente di predisporre il bilancio di previsione garantendo l'equilibrio mediante applicazione dell'avanzo presunto".*

Infine, in relazione alla determinazione effettiva della riduzione dei trasferimenti, l'ente domanda *"se sia corretto considerare, nell'ammontare complessivo dei trasferimenti da decurtare, anche la somma prevista alla voce "altri contributi generali" quale ristoro del mancato gettito ICI da abitazione principale o tale posta sia da escludere dai tagli in quanto trattasi di rimborso riconosciuto all'ente a seguito della ridotta capacità impositiva sopravvenuta a seguito di norma di legge".*

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica".*

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Busto Garolfo 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 e 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: 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 implica l'esclusione di qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, 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.

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

Il quesito, infatti, attiene all'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che il legislatore ha dettato in relazione alla complessiva disciplina del Patto di stabilità, con la finalità di completare il regime di limitazioni amministrative o sanzioni in capo agli enti che non raggiungono gli obiettivi in concreto previsti in relazione alla manovra finanziaria annuale che ciascun ente è tenuto ad effettuare in base alle regole del Patto di stabilità interno.

Il quesito proposto dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo

Nella richiesta di parere, il Sindaco del Comune di Busto Garolfo ha evidenziato che l'Ente locale non ha conseguito gli obiettivi finanziari posti dalla disciplina del Patto di stabilità interno sia nel 2009 che nel 2010 e che il mancato raggiungimento sarebbe

conseguenza di una operazione di dismissione del patrimonio immobiliare, avvenuta nell'anno 2007, che avrebbe comportato un notevole incremento delle entrate provenienti da alienazione di beni accertate nel 2007 e, considerato che il risultato finanziario di quell'esercizio, costituiva la base per il calcolo del saldo finanziario obiettivo di competenza mista per gli anni 2009 e 2010, l'obiettivo che il Comune di Busto Garolfo doveva raggiungere era così elevato che aveva impedito all'Ente di rispettare il Patto di stabilità.

Conseguentemente, il Sindaco del Comune di Busto Garolfo si pone il problema dell'approvazione del bilancio di previsione relativo all'esercizio 2011 nel quale l'ente è tenuto ad applicare la limitazione amministrativa o sanzione introdotta nell'ambito della manovra finanziaria per il 2010 che prevede una riduzione dei trasferimenti dallo Stato in misura pari all'entità dello scostamento fra saldo obiettivo e saldo in concreto raggiunto. Infatti, in considerazione dell'entità dell'elevato scostamento, ritiene che il Comune si trovi *"in una prospettiva di assoluta criticità sia finanziaria che istituzionale"* poiché *"in concreto il "taglio" dei trasferimenti da applicarsi all'esercizio finanziario 2011, quale sanzione conseguente al mancato rispetto del patto di stabilità, sarà di oltre 2.000.000,00.- di euro e che tale situazione varrà anche per gli esercizi 2012 e 2013, stante l'entità dello scostamento dall'obiettivo"*

In considerazione della situazione finanziaria che verrebbe a crearsi applicando la nuova disciplina sanzionatoria, in base alla prospettazione effettuata dal Sindaco l'ente si troverebbe nella impossibilità di approvare il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2011 *"nel rispetto del principio di pareggio e di equilibrio della parte corrente"* e, pertanto, all'Ente *"non restano che due alternative: rinunciare all'approvazione del bilancio di previsione anno 2011" o predisporre "il bilancio di previsione 2011 senza tenere conto dei tagli ai trasferimenti dello Stato da applicarsi quale misura sanzionatoria per il mancato rispetto del patto, promovendo nell'immediato un intervento delle istituzioni competenti e posticipando tale taglio all'effettiva quantificazione da parte degli organi competenti, attuando in quella sede un intervento di riequilibrio del bilancio con l'applicazione di avanzo di amministrazione ai sensi di quanto disposto dall'art. 187 TUEL"*.

Inoltre, il Sindaco prospetta un'ulteriore possibilità, chiedendo *"se può essere considerata corretta la scelta dell'ente di predisporre il bilancio di previsione garantendo l'equilibrio mediante applicazione dell'avanzo presunto"*.

Da ultimo, in relazione alla determinazione effettiva della riduzione dei trasferimenti, l'ente domanda *"se sia corretto considerare, nell'ammontare complessivo dei trasferimenti da decurtare, anche la somma prevista alla voce "altri contributi*

generalisti" quale ristoro del mancato gettito ICI da abitazione principale o tale posta sia da escludere dai tagli in quanto trattasi di rimborso riconosciuto all'ente a seguito della ridotta capacità impositiva sopravvenuta a seguito di norma di legge".

Il richiedente, come si è visto, ha posto alla Sezione un quesito in ordine all'interpretazione ed applicazione di alcuni aspetti della disciplina relativa alle limitazioni amministrative che gli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno sono tenuti ad adottare nell'esercizio successivo.

Il quesito pone alcuni significativi interrogativi in ordine alla natura ed alla portata delle limitazioni amministrative o, in altri termini, sanzioni che sono state previste dal legislatore nei confronti degli enti che non raggiungono l'obiettivo finanziario posto dalla disciplina di finanza pubblica.

L'esame della natura e degli effetti delle limitazioni amministrative o sanzioni in relazione alla successiva gestione degli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi finanziari previsti dalla disciplina relativa al Patto di stabilità interno è stata esaminata dalla Sezione in molteplici occasioni ed ha formato oggetto di numerosi pareri (per tutti, a puro titolo di esempio: n. 813, in data 14 ottobre 2009; n. 820, in data 26 luglio 2010).

La richiesta di parere si riferisce ad una fattispecie nuova poiché nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il 2011 il legislatore ha modificato nuovamente la disciplina delle limitazioni amministrative o sanzioni, con specifico riferimento a quella inerente la riduzione dei trasferimenti dallo Stato all'ente locale inadempiente prevedendo che la stessa non avvenga più in misura fissa, pari al 5 per cento, ma in misura pari all'entità dello scostamento fra obiettivo e risultato.

1) Il Comune di Busto Garolfo non ha raggiunto gli obiettivi previsti dalla disciplina relativa al Patto di stabilità, né nell'esercizio 2009 né in quello del 2010, come ha specificato il Sindaco nella richiesta, che ha originato il presente parere. E' evidente che le ragioni dello scostamento non possono essere esaminate in questa sede anche perché il legislatore ha previsto che le limitazioni amministrative o sanzioni conseguenti al mancato raggiungimento del saldo obiettivo si applichino in modo automatico, senza alcuna gradazione o valutazione in ordine alle ragioni che hanno originato l'inadempimento finanziario.

Tuttavia, anche al fine di meglio comprendere le difficoltà prospettate dall'ente e la situazione nella quale il Comune è tenuto ad applicare le limitazioni o sanzioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto, può essere utile richiamare l'attenzione sulla circostanza che la Sezione ha esaminato già le questioni poste dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo poiché, in relazione al mancato rispetto

del Patto nel 2009 ha reso la delibera n. 1019, in data 30 novembre 2010, con la quale ha rilevato:

"I documenti acquisiti dalla Sezione mettono in luce che il Comune di Busto Garolfo si è trovato nella situazione indicata sopra poiché nel 2007 ha ceduto beni immobili per un importo pari a circa 8,5 milioni di euro, dovendo conseguentemente raggiungere un saldo positivo pari a circa 6 milioni di euro che non è sicuramente possibile poiché si tratta di una differenza fra entrate ed uscite estremamente elevata, in relazione ad un Comune di circa 13.000 abitanti".

Inoltre, in precedenza con il parere n. 820, in data 26 luglio 2010, rispondendo ad un quesito proveniente dal Comune di Busto Garolfo, la Sezione aveva messo in luce che in base all'attuale configurazione del sistema sanzionatorio le limitazioni amministrative o sanzioni devono essere applicate dagli enti che non raggiungono gli obiettivi previsti dalla disciplina relativa al Patto di stabilità interno, indipendentemente dalle ragioni che avevano provocato l'inadempimento.

2) In relazione alla complessiva disciplina del Patto di stabilità interno, perlomeno in relazione all'evoluzione normativa che ha contraddistinto questo istituto negli ultimi anni, la Sezione è stata chiamata ad esprimersi in sede consultiva in numerose occasioni nelle quali, da un lato, ha fornito indicazioni generali agli enti in ordine alla concreta applicazione del meccanismo vincolistico e, dall'altro, ha evidenziato alcuni problemi applicativi riconducibili alla disciplina legislativa che, come noto, ha subito numerose modifiche che non sempre hanno tenuto conto delle questioni che la variazione della disciplina immediatamente applicabile arrecava ad alcuni enti (per tutti: n. 48, in data 2 marzo 2009; n. 598 del 6 agosto 2009; n. 657 in data 22 settembre 2009).

3) Gli enti territoriali che concorrono a costituire la Repubblica sono tenuti ad osservare il Patto di stabilità interno, così come disciplinato dalle leggi finanziarie statali.

Questa Sezione ha messo in luce in numerose occasioni che la disciplina del Patto di stabilità interno è stata caratterizzata, sin dall'origine, da una forte instabilità poiché quasi ogni anno le regole che gli enti sono tenuti ad applicare vengono modificate o integrate, al fine di rispondere, a seconda dei casi, ad esigenze strutturali o anche soltanto contingenti.

Al contrario, una disciplina, quale quella del "Patto", che pone rigidi limiti all'autonomia operativa degli enti territoriali non solo dovrebbe essere concordata fra lo Stato e gli stessi destinatari ma, soprattutto, dovrebbe essere caratterizzata da una elevata stabilità al fine di permettere ai Comuni ed alle Province di programmare adeguatamente i loro interventi, sia in relazione alle attività ordinarie che a quelle di

realizzazione di opere pubbliche che richiedono, ovviamente, la possibilità di operare in un contesto temporale che oltrepassa l'ordinaria gestione annuale (sul punto, da ultimo: parere n. 26, in data 10 febbraio 2009).

4) Le questioni inerenti il rispetto del Patto di stabilità si sono ulteriormente complicate a seguito della reintroduzione, con la manovra finanziaria per il 2009, di specifiche limitazioni amministrative o sanzioni a carico degli enti che non rispettano le previsioni del Patto, i quali, nell'esercizio successivo, in base alla previsione originaria, si vedevano ridotti i contributi ordinari (art. 2, co. 41, l. n. 203 del 2008), non potevano procedere all'assunzione di nuovo personale, ricorrere all'indebitamento per finanziare i nuovi investimenti ed erano tenuti a ridurre la spesa corrente non potendo assumere impegni in misura superiore a quella minima effettuata nell'ultimo triennio (art. 76, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133), erano tenuti a ridurre del 30 per cento le indennità di funzione e i gettoni di presenza degli amministratori rispetto a quelli in vigore alla data del 30 giugno 2008.

5) 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 e amministrativa degli enti interessati.

All'irregolarità finanziaria è necessario porre rimedio adottando le misure necessarie per ricondurre la gestione finanziaria dell'ente entro i limiti stabiliti dall'ordinamento, come questa Sezione ha messo in luce in più occasioni (per tutte: delibera n. 25, in data 28 gennaio 2008).

Con l'introduzione di specifiche misure, meglio note come "sanzioni" o "limitazioni amministrative" il legislatore ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del Patto.

Si tratta di interventi che non sono graduati in relazione alla gravità o alla causa della violazione della disciplina del Patto ma operano sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente (riduzione dei trasferimenti), inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e divieto di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (tetto alla spesa corrente impegnabile).

6) Nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il 2009, come si è visto sopra, sono state reintrodotte le "sanzioni" o "limitazioni amministrative" e, con particolare riferimento all'oggetto del presente parere, è stata prevista una riduzione del contributo

ordinario dovuto dal Ministero dell'Interno in misura pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo reale e comunque per un importo non superiore al 5 per cento dei trasferimenti medesimi (art. 2, co. 41 l. 22 dicembre 2008, n. 203, che ha modificato il co. 20 dell'art. 77 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133).

Il legislatore ha stabilito, quindi, un riduzione finanziaria delle entrate da trasferimento per gli enti inadempienti che, in questo modo, considerate anche le altre limitazioni, erano tenuti ad attuare politiche di contenimento della spesa, potendo contare anche su minori entrate, sia pure in misura limitata rispetto all'esercizio precedente (5 per cento).

Nell'ambito della manovra finanziaria per il 2011, il legislatore ha modificato questa specifica sanzione prevedendo che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi posti dalla disciplina del Patto di stabilità i trasferimenti erariali siano ridotti nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (art. 14, co. 3, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122). Il legislatore ha previsto, altresì, che la decurtazione venga effettuata con decreto del Ministro dell'Interno, che non riguardi i contributi destinati all'ammortamento dei mutui e che ove l'ammontare della decurtazione non sia sufficiente a colmare la differenza fra obiettivo e scostamento vengano ridotti anche i contributi relativi agli esercizi successivi sino a recuperare integralmente lo scostamento.

La norma precisa che la riduzione è operata "*a valere sui trasferimenti corrisposti*" dal Ministero dell'Interno e, pertanto, deve ritenersi che riguardi unicamente il contributo ordinario e non concerna tutte le altre somme che, a vario titolo, sono corrisposte dallo Stato ai Comuni e alle Province in sostituzione di entrate proprie dell'ente locale (ad esempio ICI) ovvero in relazione ad attività amministrative delegate dallo Stato agli enti locali, ovvero ancora a specifiche previsioni di legge.

E' evidente che lo scopo del legislatore è stato quello di prevedere una misura che comporti necessariamente il recupero dello scostamento poiché a fronte della riduzione dei trasferimenti l'ente locale dovrà aumentare le entrate o, molto più verosimilmente, ridurre la spesa in misura tale da recuperare la differenza.

Come messo in luce sopra si tratta di una sanzione che non è graduata in relazione alle cause che hanno originato lo scostamento ma che trova la sua giustificazione unicamente nella differenza tra saldo obiettivo e saldo conseguito.

Considerata l'incidenza che una sanzione di questo tipo può avere sull'ordinaria gestione dell'ente, l'automatismo normativo potrebbe essere particolarmente gravoso per

quei Comuni e Province che non hanno raggiunto gli obiettivi del Patto di stabilità per cause che non siano riconducibili a scelte gestionali degli amministratori ma alle regole di formazione del Patto di stabilità interno.

Tuttavia, il meccanismo normativo comporta che il decreto del Ministro dell'Interno con il quale viene disposta la riduzione non presenti margini di discrezionalità ma debba basarsi unicamente sui dati finanziari relativi allo scostamento comunicati dal Ministero dell'Economia e delle finanze in base alle certificazioni provenienti dai singoli enti inadempienti.

7) Il decreto del Ministro dell'Interno con il quale viene disposta la riduzione del contributo ordinario non ha carattere costitutivo ma, come si è visto, è elemento del procedimento sanzionatorio previsto dalla legge sia in quanto a presupposti (mancato rispetto del Patto di stabilità) che a quantificazione (differenza fra saldo obiettivo e risultato in concreto conseguito).

Da questa premessa consegue che l'ente locale ha consapevolezza dell'applicazione del meccanismo sanzionatorio e della sua entità sin dal momento nel quale termina l'esercizio nel quale il Patto non è osservato e che, pertanto, è tenuto ad approvare il bilancio di previsione relativo all'esercizio successivo applicando la sanzione, vale a dire considerando minori entrate in misura pari all'entità della riduzione del contributo.

I principi che disciplinano il bilancio di previsione degli enti locali impongono di tenere conto in modo prudente delle entrate che l'ente prevede di accertare e, conseguentemente, in presenza di una disposizione normativa quale quella contenuta nel citato art. 14, co. 2 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010 che prevede la riduzione dei trasferimenti in relazione allo scostamento dalla disciplina del Patto, l'ente deve verificare lo scostamento fra saldo obiettivo e risultato conseguito e ridurre in misura conseguente le entrate da trasferimento del contributo statale, secondo le indicazioni contenute sopra.

8) Il bilancio di previsione dell'ente locale, così come risulta dall'art. 162 del TUEL, deve essere approvato rispettando il principio dell'equilibrio finanziario.

In presenza di una riduzione dei trasferimenti dallo Stato conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi relativi al Patto di stabilità e all'obbligo di recupero, l'equilibrio di bilancio comporta necessariamente una riduzione della spesa corrente in misura pari a quella della minore entrata.

L'ente inadempiente deve procedere, quindi, a comprimere le spese correnti che non siano obbligatorie o in relazione alle quali non si siano perfezionati diritti di terzi o che, comunque, non riguardino servizi essenziali che l'ente è tenuto a rendere.

Se la riduzione di spesa non è sufficiente a compensare le minori entrate o se, comunque, è tale da pregiudicare l'attività dell'ente in relazione alle funzioni ed ai servizi essenziali che deve rendere alla Comunità insediata sul suo territorio, viene in discussione la possibilità di raggiungere l'equilibrio di bilancio attraverso gli strumenti ordinari di allocazione delle risorse e verrebbe in ogni caso compromessa la sana gestione dell'ente, che deve assicurare i servizi essenziali per la comunità.

In una tale situazione appare prevalente l'interesse ad individuare strumenti derogatori delle ordinarie regole contabili, purchè detti strumenti non incidano sulla rappresentazione della realtà gestionale o sugli equilibri di bilancio anche futuri. In quest'ambito l'ente potrà prendere in considerazione l'ipotesi di addivenire all'equilibrio finanziario di bilancio anche applicando l'avanzo di amministrazione riferito all'esercizio precedente.

E' evidente che se non è stato approvato ancora il rendiconto relativo all'esercizio appena terminato si sarà in presenza di un avanzo presunto che, come tale, non presenta ancora i requisiti della certezza che in base alle previsioni contenute nell'art. 187 del TUEL ne giustificerebbero l'applicazione.

Si tratterebbe di un'evenienza di natura eccezionale, giustificata unicamente al fine di garantire il rispetto del principio di equilibrio in presenza di una situazione particolare quale quella della riduzione dei trasferimenti relativi al contributo ordinario.

Trattandosi di ipotesi peculiare, è necessario che l'ente adotti alcune cautele, potendo procedere in questa direzione unicamente dopo aver verificato in modo analitico l'impossibilità ulteriore di ridurre la spesa corrente, secondo le indicazioni fornite sopra, e sempreché:

- si tratti di avanzo libero e non vincolato;
- si tratti di un avanzo effettivo, risultante a seguito di una completa e precisa disamina dell'effettiva sussistenza dei residui attivi;
- sia stato avviato già il procedimento per l'approvazione del rendiconto e vi sia stata, perlomeno, la delibera con la quale la Giunta comunale ha approvato la proposta di rendiconto da sottoporre al Consiglio, dalla quale risulti l'esistenza dell'avanzo, e l'Organo di revisione si sia espresso in modo positivo sull'esistenza dell'avanzo

-

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
16 marzo 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)