



**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 (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 luglio 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 richiesta di parere con nota n. 7883 del 22 giugno 2011 proveniente dal Sindaco del Comune di Rovellasca (CO);

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 Rovellasca

(CO);

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del comune di Rovellasca (CO) ha chiesto un parere in merito alla applicazione delle sanzioni previste dal mancato rispetto del patto di stabilità per il 2011.

Il Sindaco a tal proposito ha precisato che:

1. l'Ente è soggetto a patto di stabilità, essendo con una popolazione superiore a 5000 abitanti;
2. l'ente ha rispettato i vincoli per l'anno 2010 e ha chiuso l'esercizio con un avanzo di amministrazione di euro 1.168.473,41;
3. a fronte di investimenti fatti in anni precedenti con una assunzione di un mutuo l'ammontare dei pagamenti cui far fronte nell'anno 2011 è pari a euro 2.723.934,49;
4. il comune per il 2011 non sarà in grado di rispettare l'obiettivo del patto di stabilità per il 2011 prevedendo uno sforamento di euro 211.000,00.

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 Comune di Rovellasca (CO) la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Rovellasca (CO) 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 particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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 comma 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, comma 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 fa escludere 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 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 la stessa, sussumibile in interrogativi di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

Il Sindaco del Comune di Rovellasca (CO) ha posto alla Sezione un quesito sulla concreta applicazione delle sanzioni previste dal mancato rispetto del patto di stabilità per il 2011.

Il richiedente ha posto in luce che il Comune ha una popolazione superiore ai 5000 abitanti ed è soggetto, quindi, al patto di stabilità, di cui peraltro ha rispettato i vincoli nel 2010.

Il Comune ha anche precisato che in base alla determinazione del saldo obiettivo da conseguire nel 2011 non riuscirà a rispettare il vincolo per il 2011.

Pertanto chiede: 1) *se la riduzione dei trasferimenti che il Ministero dell'Interno opererà a seguito dello sfioramento del patto di stabilità 2011 riguarderà unicamente il contributo ordinario dello Stato o anche tutte le altre somme che, a vario titolo, sono corrisposte dallo Stato ai comuni.* 2) *a fronte delle nuove norme in materia di federalismo fiscale che vedranno scomparire le voci "trasferimenti" se e su quali somme verrà operata la riduzione prevista quale sanzione.*

Il quesito pone alcuni significativi interrogativi in ordine alla natura ed alla portata delle 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 (da ultimo parere 133 e 134/2011).

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.

Altre disposizioni sono state dettate dal recente decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale".

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con circolare n 11 del 6 aprile 2011, è intervenuto sulle modalità di applicazione del patto di stabilità per il triennio 2011-2013.

Inoltre, da ultimo, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine di dare attuazione alle disposizioni dei cui all'art 1, comma 109, secondo periodo, della legge n. 220/2010, ha emanato un proprio decreto, n. 0069882 in data 7 giugno 2011, concernente il prospetto dimostrativo dell'obiettivo determinato per ciascun ente ai sensi dei commi 91, 92, e 93 del suddetto art. 1.

In relazione alla complessiva disciplina del Patto di stabilità interno, è intervenuta la Corte dei conti a sez. riunite, con deliberazione n. 16/2011 sulle modalità di applicazione conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno.

L'evoluzione normativa che ha contraddistinto questo istituto negli ultimi anni, non è stata priva di problemi applicativi.

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).

Gli enti locali devono deliberare il bilancio preventivo nel rispetto del patto e a tal

fine, come evidenziato dal parere delle sezioni riunite della Corte dei conti n 16/2011, "sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno".

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.

"Le sanzioni hanno un effetto di recupero in termini macroeconomici degli obiettivi di finanza pubblica mancati e determinano un ulteriore concorso degli enti agli obiettivi del patto di stabilità interno.

Nell'ambito della manovra finanziaria per il 2011 il legislatore, peraltro ha previsto 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.

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.

Il decreto del Ministro dell'Interno con il quale viene disposta la riduzione del contributo ordinario non ha carattere costitutivo, ma 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).

Nel caso prospettato l'Ente ha rispettato il patto nel 2010, quindi non deve per il 2011 applicare la sanzione prevista per gli enti inadempienti, la legge di stabilità 2011 ha introdotto tra le novità più significative, quella del conseguimento da parte di ciascun ente locale, del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista pari a zero e l'introduzione di una regola specifica per la determinazione del concorso di ciascun ente al contenimento dei saldi di finanza pubblica.

La determinazione del saldo obiettivo programmatico per il 2011 prevede che l'ente debba conseguire un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media registrata negli anni 2006-2008. In particolare per i comuni si applica il coefficiente dell'11, 4% alla media della spesa corrente 2006/2008.

Non considerare, come parametro per l'individuazione dell'obiettivo la spesa finale complessiva rende meno onerosa la manovra per gli enti, come il Comune di Rovellasca, che registrano una maggiore incidenza di spesa in conto capitale.

Il nuovo meccanismo di calcolo, per il solo 2011, prevede inoltre un fattore di correzione finalizzato a ridurre la distanza tra i nuovi obiettivi (previsti dall'art. 1, commi 91 e 92 della legge 220/2010) e quelli calcolati in base alla previgente normativa. A tal fine il saldo finanziario specifico è ridotto del 50% se la differenza tra le modalità di calcolo previste rispetto al DL 112/2008 è positiva, se invece tale differenza è negativa, vi è un aumento del 50%.

Infine, è stata data attuazione alla c.d. regionalizzazione del patto di stabilità interno, in particolare la regione può intervenire autorizzando gli enti locali aventi sede nel proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale a fronte del contestuale miglioramento di pari importo dell'obiettivo programmatico della regione stessa (c.d. patto regionale verticale); rimodulando gli obiettivi posti dal legislatore nazionale per gli enti locali del proprio territorio in relazione alle diverse situazioni finanziarie esistenti, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per gli stessi enti locali (c.d. patto regionale orizzontale).

Nel caso di rideterminazione degli obiettivi da parte delle regioni il saldo 2011 da considerare sarà, dunque, quello risultante dalla somma fra saldo obiettivo finale e la variazione determinata in base al patto regionale.

Il susseguirsi di norme e la oggettiva difficoltà di prima applicazione hanno indotto da ultimo (con comunicato del 30 giugno u.s.) a concedere il differimento del termine per l'approvazione del bilancio di revisione al 31 agosto 2011, ciò per consentire agli enti locali di tener conto nella previsione del bilancio delle nuove norme attuative.

Con riguardo poi al quesito circa l'oggettiva applicazione delle sanzioni a seguito dell'entrata in vigore del Dlgs 23/2011 che ha visto "scompare" la voce trasferimenti erariali, il D.L. del 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n 111/2011, all'art. 20 dispone che "restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto

degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio al livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi”, e al comma 16 del medesimo articolo aggiunge che “a decorrere dalla data di entrata in vigore delle disposizioni che prevedono, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, la soppressione dei trasferimenti statali in favore di enti locali, le disposizioni che prevedono sanzioni, recuperi, riduzioni o limitazioni a valere sui predetti trasferimenti erariali, sono riferite anche alle risorse spettanti a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 dell’art. 2 del Dlgs 23/2011, e di cui all’art. 21 del Dlgs. 68/2011 e, successivamente a valere sul fondo perequativo di cui all’art 13 della legge 42/2009. in caso di in capienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all’entrata del bilancio dello Stato le somme residue”. Pertanto se pure in teoria il fondo per la compartecipazione all’IVA non sembrerebbe direttamente investito dalla norma, l’obbligo di versamenti riguarda, in ogni caso, le risorse complessive dell’ente.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
22 luglio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)