



La

Corte dei Conti

N. 16/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Luigi	GIAMPAOLINO
Componenti:		
Presidenti di sezione:	Giuseppe S. Maurizio Luigi	LAROSA MELONI MAZZILLO
Consiglieri:	Mario Paolo Carlo Simonetta Ermanno Francesco Antonio Marco Mario Vincenzo Enrico Giorgio Vincenzo Cinzia Giovanni Luigi Andrea Oriana Laura Francesco	FALCUCCI NERI CHIAPPINELLI ROSA GRANELLI PETRONIO FRITTELLA PIERONI NISPI LANDI GUIZZI FLACCADORO CANCELLIERI PALOMBA BARISANO MOCCI PACIFICO BALDANZA CALABRESI CAFASSO TARGIA
Primi Referendari:	Giancarlo Donatella Alessandra Giuseppe M.	ASTEGIANO SCANDURRA SANGUIGNI MEZZAPESA

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 7;

visto dell'art.1 commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266,

visto l'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102 che, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte medesima, prevede la facoltà del Presidente della Corte dei conti di assegnare alle Sezioni riunite la risoluzione di questioni definite in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché casi che presentino una questione di massima di particolare rilevanza.

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/AUT/2010/INPR del 16 aprile 2010, avente a oggetto linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali – bilancio di previsione 2010;

considerato che in sede di esame delle relazioni redatte, ai sensi dell'art.1 comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dagli organi di revisione dei Comuni di: Lama, Monte San Giusto, Montepandone, Porto San Elpidio, Potenza Picena e di Spinetoli aventi sede nella Regione Marche, sono emerse questioni interpretative in materia di applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno con riguardo al bilancio di previsione 2010;

vista la deliberazione n. 841/PAR/2010 con la quale la Sezione regionale di controllo per le Marche ha rimesso la questione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, alle Sezioni riunite della Corte dei conti;

vista l'Ordinanza Presidenziale 2 febbraio 2011 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella Camera di Consiglio del 16 febbraio 2011, il relatore, dott. Francesco PETRONIO;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: "pronuncia di orientamento generale sulle questioni rimesse dalla Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 841/PAR/2010".

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Marche per le conseguenti comunicazioni ai Comuni interessati, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

Francesco Petronio

IL PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria l'11 marzo 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio Michetti

Risoluzione di questione di massima in ordine alle modalità di applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno.

1. La questione è stata sollevata dalla Sezione regionale per le Marche in sede di esame delle relazioni sul bilancio di previsione 2010 redatte, ai sensi dell'art.1 comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dagli organi di revisione. La problematica riguarda alcuni comuni che, non avendo rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2009, dovevano soggiacere all'applicazione del sistema sanzionatorio disciplinato dall'art. 77 *bis*, commi 20 e 21, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La Sezione regionale nello svolgimento dell'attività di vigilanza "sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno" (art. 1, comma 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266) ha rilevato la presenza di delicate problematiche concernenti l'applicazione delle sanzioni previste per il mancato raggiungimento degli obiettivi imposti dal patto.

Evidenzia al riguardo che il bilancio di previsione degli enti locali ai quali si applicano le disposizioni del patto di stabilità interno deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrata e spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo. A tal fine, gli enti locali 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.

In particolare gli effetti delle sanzioni poste a carico degli enti locali per il mancato rispetto del patto non avrebbero dovuto concorrere al perseguimento degli obiettivi assegnati dal patto per l'anno in cui le stesse misure sanzionatorie vengono attuate.

Rilevano in particolare a questo riguardo le disposizioni contenute nell'art. 77 *bis* del decreto legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 dello stesso anno nei commi da 20 a 22. In particolare il comma 20 prevede che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011, alla provincia o comune inadempiente

sono ridotti del 5 per cento i contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per l'anno successivo. Inoltre, l'ente inadempiente non può, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- a) impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- b) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

Il comma 21 ha confermato, per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno, le disposizioni recate dal comma 4 dell'art. 76 dello stesso DL n. 112 del 2008 che dispone la reintroduzione della sanzione del divieto di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non hanno rispettato il patto nell'esercizio precedente. Il comma 22, che riveste particolare rilevanza ai fini della questione dedotta, ha previsto che misure di cui ai commi 20, lettera a) e 21 non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure vengono attuate.

In proposito, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con Decreto n. 60940 del 14 luglio 2010, relativo al monitoraggio del Patto di stabilità, considerato che il legislatore non ha fornito una regola di calcolo precisa per la sterilizzazione degli effetti delle sanzioni, ha indicato una possibile soluzione precisando, però, che, fermo restando l'obiettivo, non sarebbero da escludersi altre modalità di calcolo. Ha richiamato, quindi, l'attenzione degli enti sulla possibilità di utilizzare quale criterio di riferimento per la determinazione dell'entità della sanzione la spesa prevista nel 2010, così come stabilita nel bilancio pluriennale 2009–2011, approvato prima dell'inizio dell'esercizio 2009, vale a dire in un momento nel quale l'ente, non sapendo che non avrebbe osservato la disciplina relativa al Patto di stabilità, ha deciso, nell'ambito della sua ordinaria programmazione, le attività che avrebbe inteso svolgere negli esercizi successivi. L'esigenza sottesa al criterio sopra indicato è quella di evitare ogni discrezionalità dell'ente in ordine alla variazione delle poste di bilancio in funzione dell'applicazione della sanzione.

In presenza di un tale complesso contesto interpretativo la Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 75/2010 del 13 aprile 2010, ha rimesso la questione di massima avente analogo oggetto relativa al comune di Bordighera sulla quale si sono pronunciate le SS.RR. con la deliberazione n. 61 del 13 dicembre 2010.

La stessa Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 65 del 2010 aveva ritenuto che il legislatore, introducendo “sanzioni” o “limitazioni amministrative” in conseguenza del mancato rispetto del patto di stabilità interno, ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti incorsi nel mancato rispetto del patto. Sebbene le sanzioni non siano graduate in relazione alla gravità o alla causa della violazione della disciplina del patto, esse costituiscono nella sostanza, sia pure nella rigidità della loro applicazione, misure di ripristino delle condizioni di equilibrio della finanza pubblica.

La Sezione regionale di controllo della Lombardia della Corte dei conti, investita di uno specifico quesito da parte di un ente locale, ha precisato che la spesa tendenziale da prendere a riferimento è quella contenuta nel bilancio pluriennale 2009-2011, così come aggiornato in sede di bilancio di previsione per l'esercizio 2010 (delibera n. 824, in data 26 luglio 2010). Tale criterio non si discosta sostanzialmente dalle indicazioni fornite dalla Sezione per la Liguria, salvo a precisare che il riferimento può anche avvenire nei confronti dell'aggiornamento recato dal bilancio dell'ultimo esercizio.

La Sezione di controllo per il Veneto in sede di esame delle relazioni redatte, ai sensi dell'art.1 comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dagli organi di revisione sul bilancio di previsione con le deliberazioni 178, 185, 186 del 2009 e 21, 22, 26 e 27 del 2010 ha accertato che, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria, i bilanci di previsione per gli esercizi finanziari relativi agli anni 2009-2010 di alcuni enti sottoposti al controllo non sono stati impostati in modo da garantire il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno come previsti dall'art. 77 bis della legge n. 133 del 2008 di conversione del decreto legge n. 112 dello stesso anno e in violazione del principio contenuto nel comma 12 dell'articolo citato. Ha quindi invitato gli enti ad adottare i provvedimenti o comportamenti correttivi con successiva comunicazione degli stessi alla stessa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1 comma 168 della legge n. 266 del 2005.

2. La Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione citata in premessa, avendo rilevato la presenza di una questione di massima, anche tenendo conto degli orientamenti non esattamente sovrapponibili di diverse Sezioni della Corte dei conti, ha rimesso la questione a queste Sezioni riunite.

Nella delibera è stato altresì formulato uno specifico quesito di diritto in merito al parametro da assumere ai fini della determinazione della sanzione prevista dal comma 20, lett. a) dell'art. 77 *bis* del decreto legge n. 112 del 2008 e successive modifiche: in particolare se si debba avere come riferimento il bilancio pluriennale tendenziale 2009-2011 (indicato a titolo "esemplificativo" nel decreto dirigenziale 14 luglio 2010), oppure, come sostenuto dalla Sezione Lombardia, il bilancio preventivo 2010 o il bilancio preventivo assestato o, al limite, il conto consuntivo (considerato che solo a quel momento sarà definitivo l'importo).

Sempre con riferimento al parametro da assumere ai fini della determinazione della sanzione prevista dal comma 20, lett. a) dell'art. 77 *bis* del decreto legge n. 112 del 2008 e successive modifiche, richiede inoltre se sia consentito alla Corte dei conti indicare direttamente parametri univoci suscettibili di assicurare uniformità di orientamenti nell'intero territorio nazionale.

In subordine, ove i decreti dirigenziali vengano ritenuti vincolanti per la Corte dei conti, di verificare la sussistenza dei presupposti onde farsi luogo a pronuncia di "grave irregolarità" ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss della legge n. 266 del 2005, atteso il carattere variabile (per espressa indicazione e per conferma dello stesso Ministero) di uno dei parametri rilevanti (il minuendo) per il calcolo degli effetti finanziari delle sanzioni.

Infine se, in sede di valutazione del bilancio di previsione, l'insufficienza del calcolo degli effetti finanziari di sanzioni connesse all'accertata inosservanza del patto per l'anno precedente costituisca di per sé, ed in che limiti, "grave irregolarità" ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss della legge n. 266 del 2005.

3. L'art. 17 comma 31 del DL n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 dello stesso anno prevede che il Presidente della Corte dei conti, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte medesima, possa assegnare alle Sezioni riunite la risoluzione di questioni definite in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché casi che presentino una questione di massima di particolare rilevanza. Tale facoltà è riservata alle questioni che risultino rilevanti ai fini di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Le pronunce di orientamento

generale adottate dalle Sezioni riunite sono vincolanti per tutte le sezioni regionali di controllo che vi si devono conformare

La questione sottoposta all'esame, che concerne le modalità di applicazione delle sanzioni da parte degli enti locali sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, è indubbiamente inerente all'interpretazione di un vincolo posto alla gestione finanziaria nell'ambito delle norme rivolte a stabilire il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. L'art. 77-*bis*, comma 22, del DL n. 112 del 2008 introduce infatti una norma di portata generale di coordinamento di finanza pubblica, prevedendo che le misure di cui ai commi 20, lettera a), e 21 del medesimo articolo per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità nell'anno precedente non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure vengono attuate. L'argomento controverso, che riguarda la disciplina del patto di stabilità interno e viene in evidenza nell'esercizio delle competenze di controllo della Sezione regionale, risulta sicuramente conforme alle finalità cui è rivolto l'esercizio della funzione di orientamento assegnata a queste Sezioni Riunite, in quanto involge la problematica del rispetto dei vincoli alla gestione finanziaria imposti agli enti locali al fine di richiedere il loro concorso al raggiungimento dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

Le norme che hanno posto misure a carico della gestione finanziaria degli enti locali compendiate nella espressione "patto di stabilità interno" e contenute nelle leggi relative alla manovra finanziaria, costituiscono un complesso normativo integrato in quanto sono ispirate ad obiettivi di fondo permanenti e sussiste una continuità tra esse. Le regole del patto di stabilità interno stabiliscono gli obiettivi programmatici per gli Enti territoriali ed impongono il raggiungimento di corrispondenti risultati utili a consentire all'Italia di adeguarsi agli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita europeo. Le misure imposte dalla normativa statale, finalizzate al concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi complessivi di stabilità, sono di assoluto rilievo ai fini del coordinamento della finanza pubblica, esse determinano annualmente le modalità per la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo e pur mirando a finalità permanenti, impiegano modelli che nel tempo si possono rilevare diversi.

4. Il modello del patto di stabilità interno adottato dal 2009 riproduce nelle linee di fondo quello introdotto nell'esercizio precedente, in quanto gli obiettivi restano determinati in termini di saldo finanziario e viene confermata la regola della competenza ibrida che impone vincoli alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale. Le maggiori innovazioni riguardano la modalità di determinazione degli obiettivi individuali, che vengono differenziati secondo due variabili, e il rafforzamento del sistema delle sanzioni.

La disciplina per il 2009-2011, contenuta nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008 n.133, costituisce un'anticipazione della determinazione delle regole del patto rispetto alla legge finanziaria annuale; ciò ha consentito agli enti di effettuare tempestivamente la programmazione di bilancio per il 2009 e gli esercizi successivi, tenendo in considerazione anche gli effetti dei vincoli introdotti. Modifiche all'impianto originale sono state successivamente introdotte con ulteriori interventi normativi.

La norma sulle sanzioni per il mancato rispetto del patto, che costituisce un deciso inasprimento della disciplina, è applicabile con riferimento alle inadempienze verificatesi dall'esercizio 2008 in poi e sostituisce il meccanismo dell'automatismo fiscale che imponeva agli enti inadempienti un aumento delle aliquote fiscali. Tale sistema aveva dato prova di essere di difficile applicabilità, come è stato dimostrato dalle difficoltà emerse in sede di emanazione dei decreti ministeriali che avrebbero dovuto stabilirne la disciplina attuativa. L'automatismo fiscale, cui la sanzione era collegata, è stato quindi sostituito da un nuovo sistema, probabilmente più incisivo per gli enti inadempienti.

L'inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto previsto dall'art 77 bis commi 20 e 21 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 12 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, si collega anche ad un meccanismo di separazione degli effetti positivi sulla tenuta bilancio conseguenti all'applicazione delle sanzioni rispetto alle correzioni imposte dall'applicazione del patto per l'esercizio in corso.

Le sanzioni sono rivolte ad incidere sulla gestione finanziaria degli enti locali costituendo vincoli all'autonomia gestionale. Esse operano complessivamente nella direzione di migliorare i risultati dell'ente e consistono quindi in limitazioni atte a far

convergere i risultati verso una situazione maggiormente aderente ai canoni imposti del patto di stabilità interno.

In particolare al fine di conferire maggiore efficacia al rispetto delle sanzioni per la prima volta la norma ha fornito un'ulteriore indicazione e cioè che i miglioramenti ottenuti attraverso l'adeguamento alle sanzioni non possano essere considerati ai fini del rispetto del patto nell'esercizio successivo a quello nel quale si è verificata l'inadempienza. In tal modo l'ente, oltre a soggiacere a tali ulteriori limitazioni, dovrà sin dal momento delle previsioni di bilancio attuare una correzione dell'andamento tendenziale atta ad assicurare il rispetto del limite del saldo imposto senza giovare degli effetti favorevoli sulla gestione finanziaria ottenuti soggiacendo alle sanzioni.

L'ente che non ha rispettato il Patto nel 2009 deve conseguire nel 2010 il raggiungimento di un saldo finanziario obiettivo (che è composto da un risultato di competenza quanto alla spesa corrente e di cassa quanto alla spesa per investimenti) che, ove non intervenisse una adeguata correzione, sarebbe facilitato dalle limitazioni amministrative o sanzioni previste in tema di spesa corrente e di spesa per il personale. L'imposizione di vincoli aggiuntivi alla spesa (derivanti dalle sanzioni), ferme restando le entrate correnti, comporta, a prescindere da ulteriori azioni correttive, il miglioramento del risultato finanziario corrente. Da ciò discende, a parità di altre condizioni, alternativamente, un più agevole raggiungimento del saldo obiettivo nel 2010, ovvero l'ampliamento dei margini per effettuare pagamenti di spese in conto capitale.

Le sanzioni hanno, quindi, 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. Scomputare dal calcolo degli obiettivi del patto di stabilità 2010 gli effetti sanzionatori derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità nel 2009 ha lo scopo realizzare interamente gli effetti macroeconomici della manovra complessiva di miglioramento dei saldi di finanza pubblica per l'intero settore degli enti locali.

Considerata ineludibile la necessità di escludere l'effetto delle sanzioni dal calcolo dell'obiettivo del successivo esercizio, resta da stabilire se sussista o meno la possibilità di adottare specifici criteri per il calcolo della c.d. "spesa tendenziale"

alternativi rispetto a quello indicato nei decreti dirigenziali del Ministero dell'economia e delle finanze n. 86258 del 1 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010 alla stregua dei quali, per l'individuazione della spesa tendenziale, può farsi riferimento alla spesa 2010 come prevista nel bilancio pluriennale 2008/2010.

5. In ordine al primo dei quesiti posti le Sezioni riunite hanno già espresso il proprio orientamento con la deliberazione n. 61 del 2010, stabilendo che è necessario che gli effetti delle sanzioni vengano “sterilizzati” dal calcolo della manovra finanziaria per raggiungere il saldo previsto dal Patto; non operando in tale modo l'applicazione della sanzioni comporterebbe un alleggerimento del saldo finanziario che l'ente inadempiente deve perseguire nell'esercizio successivo.

Tuttavia all'indicazione normativa di tale obiettivo non ha fatto seguito una altrettanto puntuale definizione della metodologia che gli enti avrebbero dovuto seguire per raggiungere la finalità stabilita da legislatore. Un'indicazione è provenuta successivamente dal decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze relativo al monitoraggio del Patto di stabilità, che si è limitato ad indicare una delle possibili modalità, ma non ha definito una procedura uniforme per la determinazione della spesa tendenziale. Può ritenersi ragionevole il riferimento ivi contenuto alla spesa stanziata nel bilancio di previsione per l'esercizio 2010, così come prevista nel bilancio pluriennale 2009–2011, approvato prima dell'inizio dell'esercizio 2009, in quanto ci si riferisce ad un momento nel quale l'ente, non sapendo ancora se sarebbe riuscito ad osservare la disciplina relativa al Patto di stabilità, ha deciso, nell'ambito della sua ordinaria programmazione, le attività che avrebbe inteso svolgere negli esercizi successivi.

Tale indicazione è stata ritenuta condivisibile per perseguire l'obiettivo di sterilizzare il miglioramento del saldo corrente connesso alle misure di contenimento imposte con le sanzioni, evitando che modifiche discrezionali delle poste di bilancio annullino l'effetto sanzionatorio. Infatti, le Sezioni riunite hanno affermato che il raggiungimento della finalità prevista dal citato comma 22 dell'art. 77 bis del decreto-legge n. 112 del 2008, vale a dire la “sterilizzazione” degli effetti delle sanzioni comporti la preventiva individuazione da parte degli enti interessati della spesa corrente tendenziale con la

quale confrontare il nuovo limite imposto alla spesa corrente dal mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto.

L'adozione di questa modalità di calcolo costituisce un modello applicativo suggerito ed è possibile mitigarla tenendo 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.

6. Gli effetti delle sanzioni vanno determinati a partire dal bilancio pluriennale approvato in sede di predisposizione del bilancio di esercizio, analizzando la situazione finanziaria e le variazioni di bilancio intercorse, sia di entrata che di spesa, rispetto ai dati programmatici. Nel corso della gestione relativa all'esercizio possono essersi verificati, infatti, interventi normativi o fatti gestionali non dipendenti da scelte gestionali dell'ente che hanno mutato il quadro normativo, finanziario od operativo nel quale l'ente deve operare la predisposizione del bilancio e la determinazione della sterilizzazione delle sanzioni. Tenuto conto che gli enti locali devono garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio, è evidente che, se nel corso dell'esercizio precedente a quello nel quale deve essere applicata la sanzione si sono verificate circostanze che determinano una riduzione delle entrate rispetto a quelle previste nel bilancio pluriennale, l'ente sarebbe stato tenuto ad una parallela diminuzione della spesa per garantire l'equilibrio. Una riduzione di cui si dovrebbe tener conto nell'aggiornamento del dato programmatico e quindi della differenza tra questo e la minore spesa prevista nell'anno nel quale si applica la sanzione.

Conformemente a tali criteri è possibile procedere in relazione alla spesa, anche se in questo caso la valutazione richiede maggiore prudenza. Ove nel corso dell'esercizio nel quale gli obiettivi del Patto non sono stati raggiunti, si verificano circostanze obiettive che comportino modifiche delle politiche dell'ente con effetti strutturali di minor spesa corrente, l'ente, in sede di predisposizione del bilancio relativo all'esercizio successivo, potrà procedere alla conseguente rettifica della spesa rispetto al valore del bilancio pluriennale.

In conclusione le Sezioni Riunite, tenuto anche in considerazione il tenore letterale della norma che impone la sterilizzazione della sanzione, ma non pone prescrizioni operative, hanno ritenuto che spetta ad ogni ente analizzare la propria situazione finanziaria e gli

andamenti di bilancio, sia di entrata che di spesa, determinare in via preventiva il criterio di calcolo degli effetti finanziari della sanzione e predisporre il bilancio di previsione, considerando la predetta limitazione nel calcolo del saldo finanziario da raggiungere. Sarà poi necessario che l'ente operi conseguentemente, nel corso dell'esercizio, posto che la verifica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e dell'applicazione delle sanzioni è possibile solo al termine del periodo di gestione di riferimento, in sede di esame del rendiconto.

7. Le Sezioni riunite, hanno, quindi, stabilito che l'obiettivo perseguito dal legislatore con la norma contenuta nel co. 22 dell'art. 77 *bis*, del decreto legge n. 112, implica che, oltre alle limitazioni alla ordinaria attività amministrativa derivanti dalla riduzione della spesa e dal divieto di assunzione, sia stato introdotto un ulteriore limite, prevedendo che l'effetto finanziario riconducibile alle predette limitazioni non sia conteggiato ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto. Tuttavia il legislatore non ha definito in via preventiva le modalità di quantificazione dell'effetto finanziario da non conteggiare ai fini degli obiettivi del Patto;

La metodologia di quantificazione indicata nel decreto attuativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il Decreto n. 60940 del 14 luglio 2010, ha lo scopo di colmare una lacuna nella disciplina del patto e non esclude che gli enti possano, nell'ambito della loro autonomia e responsabilità, apportare variazioni nei criteri di calcolo, sempreché le stesse siano idonee a garantire il rispetto dell'obbiettivo.

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, ciascun deve, quindi, definire in via preventiva i criteri che intende adottare, tenendo conto che non vi è alcuna discrezionalità nella determinazione dei riflessi finanziari della sterilizzazione della sanzione ai fini del calcolo del saldo finanziario. Partendo dai dati relativi alle entrate (primi tre Titoli delle entrate e quota parte dei proventi derivanti da permessi a costruire che si intende utilizzare per la spesa corrente, nei limiti consentiti dalle norme) e alle spese correnti contenuti nel bilancio pluriennale approvato prima dell'inizio dell'esercizio nel quale gli obiettivi del Patto non sono stati raggiunti, le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale dovranno essere determinate tenendo conto delle sole modifiche alle

previsioni di entrata e di spesa dipendenti da elementi oggettivi e comunque, indipendenti, dall'applicazione delle sanzioni stesse.

Sulla base di queste indicazioni, già fornite dalle Sezioni Riunite, può essere data risposta al primo quesito nel senso che il mancato rispetto del patto nel precedente esercizio impone di non considerare gli effetti delle sanzioni ai fini del calcolo del saldo finanziario, individuando parametri appropriati per la sterilizzazione delle sanzioni anche attraverso procedure diverse da quella indicata a titolo esemplificativo nel Decreto del Ragioniere Generale dello Stato, purché l'applicazione di altri criteri venga adeguatamente motivata in relazione al concreto perseguimento della finalità indicata dal co. 22 dell'art. 77 bis del decreto legge n. 112 del 2008 e il risultato derivante dalla loro applicazione venga effettivamente conseguito e possa essere rilevato nell'ambito del rendiconto relativo all'esercizio nel quale è stata applicata la sanzione.

8. A completamento del primo quesito, viene richiesto se la Corte dei conti possa procedere ad indicare direttamente parametri univoci suscettibili di assicurare uniformità di orientamenti nell'intero territorio nazionale. Tale facoltà di interpretazione delle norme di finanza locale, finalizzata alla determinazione di indirizzi coerenti per lo svolgimento dell'attività di controllo, è assegnata alla Corte dei conti, a norma del comma 167 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, che prevede la definizione unitaria dei criteri e delle linee guida del controllo, attività questa affidata alla Sezione delle autonomie.

Nelle linee guida per il bilancio di previsione per l'esercizio 2010 approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9 /AUT/2010/INPR del 16 aprile 2010, le indicazioni sul punto sono contenute tabella relativa alla "dimostrazione della coerenza delle previsioni di bilancio con gli obiettivi del patto" nella quale è prevista la detrazione degli effetti finanziari delle sanzioni dal saldo finanziario previsto. Il questionario richiede, quindi, di specificare gli effetti finanziari delle sanzioni al fine di escluderne il risultato per il raggiungimento dell'obiettivo programmatico, tuttavia, non fornisce elementi utili al fine di determinare le modalità per assicurare che gli interventi conseguenti all'applicazione delle sanzioni non concorrano al perseguimento degli obiettivi del patto, anche perché al momento dell'emanazione delle linee guida non erano state stabilite le ulteriori indicazioni contenute nella disciplina ministeriale.

Tornando al quesito in esame, non sussistono dubbi, quindi, che competa alla Corte dei conti stabilire indirizzi applicativi delle norme rilevanti per la formazione del bilancio di previsione e del rendiconto degli enti locali, essendo ad essa attribuita la funzione di determinare i parametri di esercizio della funzione nell'ambito della definizione periodica di criteri di riferimento del controllo. Tale facoltà può essere esercitata sia nelle sede naturale della emanazione delle linee guida, che attraverso atti di indirizzo, i quali, se rilevanti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, potrebbero anche essere adottati da queste Sezioni Riunite nell'esercizio della funzione "nomofilattica".

Tuttavia nel caso di specie non si ravvisa l'esigenza di stabilire ulteriori parametri rispetto a quelli già indicati nelle linee guida, in quanto, in ragione di un principio di ragionevole flessibilità applicativa della peculiare disciplina in esame, si ritiene opportuno avere riguardo alla particolarità delle situazioni da valutare caso per caso; tanto più che le questioni sono relative ad esercizi pregressi e dunque riferite a procedure per attività ormai da tempo concluse. Va aggiunto, infine, che l'attualità della questione è venuta meno in quanto la normativa vigente per l'esercizio 2011 non contiene più indicazioni nel senso della sterilizzazione delle sanzioni.

9. Altra questione proposta riguarda la sussistenza o meno dei presupposti onde farsi luogo a pronuncia di "grave irregolarità" ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss della legge n. 266 del 2005 in sede di valutazione del bilancio di previsione, per via dell'insufficienza del calcolo degli effetti finanziari di sanzioni connesse all'accertata inosservanza del patto per l'anno precedente.

Sul punto vale ricordare che la legge n. 266 del 2005 si inserisce nell'alveo tracciato dalla legge n. 131 del 2003, conservandone l'orientamento collaborativo e rivolto all'effettiva adozione di misure correttive. Ciò ha comportato il progressivo adattamento dell'apporto dei Revisori degli Enti ad una concezione più ampia e moderna del controllo della Corte. In altri termini, si tratta di pervenire ad un controllo collaborativo non più solo orientato alla segnalazione di aspetti gestionali patologici, bensì anche induttivo di miglioramenti ed irrobustimenti, secondo la logica della transizione verso una maggiore qualità della gestione finanziaria e contabile.

Il carattere collaborativo di questo controllo, se è più evidente quando si svolge sul bilancio preventivo, suscettibile di essere variato dopo la sua approvazione, non è

estraneo neppure al controllo sui rendiconti. In questo caso, infatti, se non è più possibile intervenire per modificare un atto contabile divenuto definitivo nella rappresentazione di una gestione già svolta in modo irregolare, tuttavia gli accertamenti e le pronunce della Corte potranno ancora produrre effetti diretti o indiretti a vantaggio dell'ente, sollecitato a seguire percorsi di risanamento già previsti dalla legge o comunque imposti dai principi di sana gestione.

La nozione di “grave irregolarità contabile e finanziaria” come indicata dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 15 del 2008 non si presta ad essere definita astraendo dal contesto della gestione e riportata a figure schematiche, ma deve essere ricavata tenendo conto dall'osservazione della situazione finanziaria dell'ente. Le pronunce delle Sezioni non sono dirette a segnalare generiche disfunzioni gestionali, ma soltanto irregolarità contabili di rilievo tale da compromettere l'equilibrio finanziario dell'ente, infatti, le segnalazioni della Corte agli organi rappresentativi degli enti hanno lo scopo di sollecitare l'adozione dei correttivi necessari per eliminare le irregolarità segnalate.

Devono essere quindi indicate, sulla base dell'analisi degli organi di revisione, principalmente le irregolarità che possano incidere sull'equilibrio di bilancio e sul rispetto del “principio di veridicità” (art. 162, comma 1, TUEL n. 267/2000). Le irregolarità riguardano non tanto la violazione formale delle norme contabili, quanto piuttosto i pericoli attuali per il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, anche futuro. (cfr. delibera n. 15/AUT/2008 concernente le linee guida per il bilancio di previsione 2008)

Secondo gli indirizzi contenuti nelle linee guida, quindi, la grave irregolarità contabile non è tanto da riferire alla violazione di una norma, quanto e soprattutto al rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio, in quanto i fondamentali parametri di riferimento per l'esercizio del controllo sono costituiti dal rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dalla manovra statale di bilancio e derivanti dai parametri europei. Se è vero che la legge n. 266 del 2005 ha posto l'accento sull'irregolarità singolarmente considerata, prescrivendone la segnalazione mediante “specificata pronuncia” (art. 1, comma 168), è pur vero che essa non si discosta dalla prescrizione del limite della natura collaborativa che caratterizza il controllo delle

Sezioni regionali, secondo la chiara disposizione della legge n. 131; natura che è confermata nella medesima legge (art. 7, comma 7) anche mediante la preclusione derivante dall'imposizione dell'esclusività della destinazione all'Assemblea stessa.

Tanto considerato non pare che le fattispecie che integrano la figura della grave irregolarità possano essere definite ex ante e che la valutazione della sussistenza dei requisiti possa essere rimessa ad automatismi, mentre forma l'oggetto del ponderato giudizio da parte della Sezione regionale di controllo che giudica in posizione d'indipendenza sulla base della concreta situazione dell'ente, rapportando le irregolarità riscontrate alla situazione finanziaria complessiva e all'incidenza dei comportamenti sulla tenuta degli equilibri attuali e futuri del bilancio.

E' evidente che il semplice discostarsi dalle procedure indicate a titolo esemplificativo dalla Ragioneria generale dello Stato non possa essere considerata ex se una grave irregolarità, mentre potrebbe essere tale l'inosservanza sostanziale dell'obbligo di sottostare alle sanzioni per il mancato rispetto del patto e anche l'omessa "sterilizzazione" degli effetti delle sanzioni in sede di adeguamento agli obiettivi del Patto dell'esercizio successivo.

10. Per tutte le considerazioni che precedono, la pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti sulle questioni proposte dalla Sezione regionale per le Marche è nei seguenti termini:

a) nell'ambito della discrezionalità consentita dall'art. 77 *bis*, commi 20 e 21, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ciascun ente interessato all'applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno è tenuto a riferirsi alle indicazioni metodologiche contenute del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, n. 60940 del 14 luglio 2010, relativo al monitoraggio del Patto di stabilità o ad altre individuate dall'ente stesso. Tali modalità devono fondarsi su criteri logici e dimostrarsi idonee a garantire l'esclusione degli effetti sanzionatori nell'ambito della determinazione dell'obiettivo dell'esercizio successivo. Lo svolgimento di questi adempimenti deve comportare che il risultato del patto venga conseguito senza giovare degli effetti delle limitazioni dovute all'applicazione delle sanzioni. Ciò può essere

rilevato nell'ambito del rendiconto relativo all'esercizio nel quale sono state applicate le sanzioni.

b) la Corte dei conti può stabilire indirizzi applicativi delle norme rilevanti per la formazione e la gestione del bilancio degli enti locali, potendo essa definire i parametri di esercizio della funzione di controllo; questa facoltà può essere esercitata sia nella sede naturale dell'emanazione delle linee guida, che attraverso atti d'indirizzo;

c) non integrano la figura di grave irregolarità indicata dall'art. 1 comma 167 della legge 24 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria per il 2006), semplici violazioni formali, ma comportamenti sostanziali quali l'inosservanza dell'obbligo di sottostare alle sanzioni per il mancato rispetto del patto e la mancata esclusione dei miglioramenti così ottenuti in sede di adeguamento agli obiettivi del patto dell'esercizio successivo.