****

Deliberazione n.94/2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 27 aprile 2017 composta dai seguenti magistrati:

Graffeo Maurizio	- Presidente
Carra Annaluisa	- Consigliere
Nenna Antonio	- Consigliere
Albo Francesco	- Consigliere relatore
di Pietro Giuseppe	- Primo referendario
Vaccarino Sergio	- Primo referendario
Alessandro Gioacchino	- Primo referendario
Cancilla Francesco	- Referendario

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

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

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Aci Bonaccorsi (CT) con nota prot. Cdc n. 2877 del 7 marzo 2017;

viste le ordinanze presidenziali n. 60/2017/CONTR e n. 70/2017/CONTR con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

****

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del comune di Aci Bonaccorsi (CT) formula una richiesta di

****
parere in tema di sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno 2015 nell'ipotesi in cui la violazione sia acclarata in via postuma.

In particolare, a seguito della ricezione della deliberazione n. 47 del 13 dicembre 2016, depositata l'8 febbraio 2017, con cui questa Sezione accertava la violazione del Patto di Stabilità interno per l'anno 2014, l'ente, interessato dall'imminente rinnovo delle cariche elettive, chiede di sapere:

1. Se, ai fini della corretta applicazione delle sanzioni, debba farsi riferimento alla data dell'adunanza o a quella di deposito della deliberazione;
2. Qualora ricorra quest'ultima fattispecie, se possano essere applicate le disposizioni più favorevoli introdotte dall'art. 1, commi 466 e ss. della legge n. 232/2016, per l'ipotesi di violazione del saldo finale di finanza pubblica, ovvero se trovi attuazione l'art. 31, comma 28, della legge n. 183/2011;
3. Se, in questa seconda ipotesi, sia compatibile con il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo l'utilizzo di personale in convenzione ai sensi dell'art.14 CCNL per la copertura di 2 posti in organico legate a professionalità infungibili (Responsabile Area AA.GG. titolare di p.o. e assistente sociale);
4. Se, in ordine alla riduzione del 30% dell'indennità degli amministratori si debba fare riferimento alle indennità in godimento anche qualora già decurtate, oppure agli importi stabiliti per legge e, in questa seconda ipotesi, se occorra fare riferimento alla classe demografica dell'ente nell'anno di violazione del Patto ovvero agli importi relativi alla classe demografica dell'ente alla data del 30 giugno 2010, considerato che in seguito al censimento del 2011 il comune è rientrato nella fascia demografica superiore (oltre 3.000 abitanti).

****

Premessa l'ammissibilità sotto il profilo soggettivo della richiesta di parere, in quanto proveniente dal legale rappresentante dell'ente, il Collegio, per quanto concerne i requisiti di ammissibilità sotto il profilo oggettivo, osserva che i quesiti vertono in materia di contabilità pubblica, nell'accezione tecnica delineata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010 e dalla Sezione delle autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2010.

I quesiti, infatti, vertendo sull'ambito di applicazione del regime sanzionatorio conseguente all'inosservanza del patto di stabilità interno, sono relativi alla corretta applicazione di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica introdotte dal legislatore a tutela dell'unità economica della Repubblica, ai fini del concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi finanziari assunti dal Paese in sede comunitaria.

La richiesta, inoltre, è formulata in modo generale ed astratto e non interferisce con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Venendo al merito, l'analisi delle questioni sottoposte al Collegio rende necessaria una sintetica ricognizione della normativa in materia di sanzioni previste per il caso di violazione del patto di stabilità interno 2015 da parte degli enti locali.

I molteplici interventi legislativi succedutisi negli anni hanno distinto l'ipotesi in cui l'accertamento della violazione del patto e la conseguente applicazione delle relative sanzioni intervengano nel corso dell'esercizio immediatamente successivo a quello di riferimento, da quelli in cui la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a

**** *

quello cui la violazione si riferisce.

Con riferimento alla prima fattispecie, l'art. 31, comma 26, della L. n. 183/2011 prevede che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, sia assoggettato alle seguenti sanzioni:

a) riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo (o dei trasferimenti erariali per gli enti locali della regione siciliana e della regione Sardegna) in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato;

b) divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) divieto di contrarre nuovo indebitamento;

d) divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. Il divieto si estende alla stipula di contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione;

e) obbligo di rideterminazione delle indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del Tuel, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Il predetto regime si basa sul principio di "auto applicazione" delle sanzioni da parte dell'ente inottemperante nell'anno successivo a quello di riferimento.

Per quanto concerne la diversa ipotesi in cui la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce (ad es., a seguito di verifiche delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ex art. 1, comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 o a seguito di verifiche ispettive ex art. 5 del D. Lgs. n. 149/2011 della Ragioneria generale dello Stato), invece, viene in rilievo il comma 28 dell'art.31 della L. n.183/2011, il quale prevede che le relative sanzioni previste per l'inosservanza del patto si applichino nell'anno successivo a quello in cui è accertato il mancato rispetto del patto di stabilità.

La norma, inoltre, prevede che la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza sia applicata agli amministratori locali in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno.

L'art. 1, comma 707, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, a seguito dell'introduzione a decorrere dal 206, del saldo finale di competenza mista, ha successivamente abrogato la normativa previgente sul patto di stabilità interno, ad eccezione di quella concernente gli obblighi di monitoraggio e certificazione.

La medesima disposizione ha lasciato ferme anche le disposizioni riguardanti le sanzioni in caso d'inosservanza del patto di stabilità interno 2015 o degli anni precedenti, purchè acclarate in via postuma ai sensi dell'art. 31, commi 28, 29 e 31, della legge n. 183/2011.

Nel caso in esame, l'accertamento successivo, in sede di controllo finanziario ex art. 148 bis Tuel, del mancato rispetto del Psi 2014 pone alcuni problemi sulla corretta interpretazione della norma contenuta nel citato comma 28.

Con il primo quesito, l'ente, i cui amministratori sono in scadenza di mandato elettivo, chiede di sapere in quale momento si radichi l'accertamento –in annualità successiva - della violazione del patto di stabilità interno: se, cioè, esso coincida con la data della camera di consiglio della delibera

*****

(13 dicembre 2016, con conseguente decorrenza delle sanzioni dal 2017) o da quella del deposito (8 febbraio 2017, con applicabilità delle sanzioni dal 2018).

La Sezione, che ha avuto già modo di occuparsi di una fattispecie analoga (cfr. delibera n. 30/2017/PRSP), ritiene preferibile la prima opzione sulla base della *voluntas legis* esplicitata nella norma.

Ed infatti, il riferimento testuale al momento dell'"accertamento" conferisce rilevanza determinante alla fase deliberante, nella quale il Collegio, all'esito delle risultanze istruttorie e del contraddittorio sia documentale che in sede di adunanza, assume la propria decisione.

Muovendo da questi presupposti, ai fini dell'"accertamento" richiesto dalla norma in questione, rileva la data della camera di consiglio e non quella relativa ad adempimenti successivi (deposito e contestuale trasmissione), semmai indicativa del momento a partire dal quale la deliberazione, entrata nella sfera conoscitiva dell'ente destinatario, deve essere obbligatoriamente valutata ai fini delle conseguenziali misure correttive di cui all'art. 148 bis, comma 3, del Tuel (nella fattispecie, concernenti la fase di auto applicazione delle sanzioni).

Tali conclusioni ermeneutiche avvalorano peraltro principi – quali quello di buon andamento dell'azione amministrativa e, soprattutto, di responsabilità personale per condotte *contra legem* – su cui questa Corte si è già ampiamente diffusa (cfr., sul punto, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera n. 28/2013/SSRR/PAR).

Proprio a quest'ultimo principio sembra fare riferimento lo stesso comma 28, nella parte in cui indica come destinatari della decurtazione sanzionatoria delle indennità proprio gli "*amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno*".

Alla stregua delle considerazioni che precedono, resta assorbito il quesito n. 2, concernente l'ipotesi in cui le sanzioni fossero applicabili dal 2018.

Con un terzo quesito, l'ente chiede di sapere se, in presenza del blocco delle assunzioni a qualsiasi titolo previsto dall'art. 31, comma 28, della l. n. 183/2011, possa ricorrere l'utilizzo di personale in convenzione ai sensi dell'art.14 CCNL per la copertura di 2 posti in organico riguardanti professionalità infungibili.

Il Collegio, in linea con la consolidata giurisprudenza di altre Sezioni (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 879/PAR/2010; n. 293/PAR/2012; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 2/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera n. 75/2016/PAR), ritiene che, nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, debba accogliersi un'interpretazione estensiva del concetto di "assunzione di personale", che esula dalla semplice costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione inadempiente, ma che debba necessariamente estendersi al più generale divieto di incremento della spesa di personale in conseguenza di utilizzo, in concreto e a qualunque titolo, di altro lavoratore.

Al quesito, pertanto, va data risposta negativa.

Da ultimo, il comune chiede di sapere se, in ordine alla riduzione del 30% dell'indennità degli amministratori, si debba fare riferimento alle indennità in godimento anche qualora già decurtate, oppure agli importi stabiliti per legge e, in questa seconda ipotesi, se occorra fare riferimento alla classe demografica dell'ente nell'anno di violazione del Patto ovvero agli importi relativi alla classe demografica dell'ente alla data del 30 giugno 2010.

Questa Sezione, per via del riferimento testuale della norma all'"*ammontare risultante al 30 giugno*

*****

2010" ritiene che la riduzione in parola si applichi agli importi effettivamente erogati a quella data, eventualmente comprensivi di eventuali riduzioni già a vario titolo operate.

Come già chiarito da altre Sezioni (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 52/2009/PAR), nonché dalla Ragioneria generale dello Stato (circolare n. 5 del 14 dicembre 2012), il riferimento legislativo è all'ammontare iscritto in bilancio e non a quello teorico.

Resta pertanto assorbita la seconda parte del quesito.

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della segreteria, all'amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica – Dipartimento delle autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nelle camere di consiglio del 4 e del 27 aprile 2017.

Il Relatore — Il Presidente

(Francesco Albo) — (Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 16 maggio 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)