

.....

LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA  
IN SEDE CONSULTIVA

ha emesso nella camera di consiglio dell' 8 luglio 2013 la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15.5.1946, n.455 (approvazione dello Statuto Regione Siciliana);  
visto il D. Lvo 6.5.1948, n.655 (istituzione di Sezioni della Corte dei Conti per la Regione Siciliana);  
vista la L. 14.1.1994, n.20 (disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei Conti);  
visto il D. L.vo 18.6.1999, n.200 (norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana e modifiche al D. L.vo n.655 del 1948);  
vista la legge costituzionale 18.10.2001, n.3 (recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);  
visto l'art. 7, comma 8, della L. 5.6.2003, n.131 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n.3);  
vista la richiesta di parere inoltrata dal Commissario straordinario della Provincia regionale di Catania con nota prot. n. 18524 del 21 marzo 2013 (prot. Cdc n. 47 del 22/03/2013);  
vista l'ordinanza n. 41/2013/SSRR/Cons del 2 luglio 2013 con cui il Presidente ha designato il magistrato relatore;  
udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;

\*\*\*\*\*

Con la nota in epigrafe, il Commissario straordinario della Provincia regionale di Catania formula due quesiti relativi alla corretta interpretazione della normativa che disciplina le conseguenze sanzionatorie in caso di accertamento della violazione del patto di stabilità interno oltre l'esercizio successivo a quello di riferimento.

In particolare, la Sezione di controllo per la Regione siciliana, con delibera n. 10/2013/PRSP, per effetto del ricalcolo di alcune voci di spesa erroneamente detratte dal saldo di competenza mista preso in considerazione dall'amministrazione, ha accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte dell'ente nel 2010, a differenza di quanto da questo formalmente certificato nel 2011.

Al riguardo, l'art. 31, comma 28, della legge 12 novembre 2011, n. 183, prevede che agli enti

\*\*\*\*

locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, le relative sanzioni vadano applicate nell'anno successivo a quello in cui è avvenuto l'accertamento della violazione.

Con specifico riferimento alla rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza (art. 7, comma 2, lettera e, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149), la norma stabilisce che la decurtazione si applichi nei confronti degli amministratori locali in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno.

In vista dell'imminente scadenza del mandato elettorale degli amministratori, l'ente ha richiesto un parere al Ministero dell'Economia in ordine alla decorrenza e alle modalità di applicazione della citata norma.

In risposta, il Ministero ha affermato che le sanzioni, nel caso di specie, si applicano a decorrere dal 2014, ad eccezione della decurtazione dell'indennità e dei gettoni di presenza che, riguardando gli amministratori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità, può essere avviata già nel corso del 2013.

Di contrario avviso, invece, l'avvocatura interna all'ente che, interpellata a riguardo, ha ritenuto che l'eventuale cessazione anticipata del mandato degli amministratori in carica, in difetto di specifica previsione, non potrebbe di per sé giustificare un'anticipazione delle tempistiche del recupero, per come legislativamente configurate.

Alla luce dei suesposti dubbi applicativi e delle contrastanti posizioni sopra rappresentate, l'ente chiede di sapere:

1. Se nella fattispecie esposta la sanzione prevista dall'art. 7, comma 2, lett. e, del D. Lgs. n. 149/2011 vada applicata agli amministratori "in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno" necessariamente a decorrere dal 2014 o se la stessa debba essere applicata dall'esercizio in corso, anche nella prospettiva dell'imminente scadenza del mandato elettorale;
2. Nel caso di risposta positiva, se la sanzione in questione vada applicata agli amministratori in carica nel 2010 (anno della violazione del patto) o ai nuovi amministratori eletti, tenuto conto dell'orientamento della giurisprudenza contabile che sembra propendere per la seconda soluzione.

\*\*\*\*\*

Le Sezioni Riunite reputano preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti da queste Sezioni Riunite con delibera n. 1/2004, e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

\*\*\*\*

I quesiti, infatti, vertono in materia di contabilità pubblica, essendo relativi all'interpretazione 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 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 rinvia testualmente alla disciplina dettata dall'art.7, comma 2, del D. Lgs. n.149/2011, il quale 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 di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 149 del 2011, sia applicata agli amministratori locali in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno.

Con il primo quesito, il Commissario straordinario della Provincia regionale di Catania chiede di sapere se la decurtazione delle indennità prevista dall'art. 7, comma 2, lett. e, del D. Lgs. n. 149/2011 vada applicata agli amministratori "in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno" necessariamente a decorrere dal 2014 - anno successivo all'accertamento, da parte della Sezione controllo, della violazione del patto di stabilità - o se la stessa debba essere applicata a partire dall'esercizio in corso, ossia dal 2013, tenuto conto anche della cessazione anticipata del mandato degli organi elettivi.

Sul punto, si profilano due possibili opzioni ermeneutiche.

Secondo un primo approccio, che troverebbe conforto nel parere espresso dal Ministero dell'economia, l'imminente svolgimento delle elezioni amministrative potrebbe consentire un'anticipazione già al 2013 del recupero delle somme connesse alla riduzione delle indennità. Tale interpretazione, tuttavia, non appare del tutto coerente col riferimento testuale della legge all'esercizio successivo a quello in cui viene accertato il mancato rispetto del patto, che non sembra, invero, lasciare margini per ipotesi derogatorie, collegate alla scadenza del mandato elettorale.

La mancata previsione di termini differenziati in rapporto ad un evento, quale la scadenza del mandato elettivo, lascerebbe presumere che lo stesso sia stato considerato come un accadimento del tutto normale e "fisiologico", e quindi non idoneo a giustificare deroghe ad un termine di legge che è stato comunque mantenuto fermo.

Un'eventuale anticipazione al 2013 delle tempistiche di recupero di un credito non ancora esigibile *ex lege*, peraltro, rischierebbe di essere prematura e potrebbe esporre l'ente al rischio di contenzioso.

Ciò porterebbe a ritenere – ed è questa l'opzione preferibile a giudizio del Collegio - che a seguito dell'accertamento nel 2013 della violazione del patto di stabilità 2010, la rideterminazione del trattamento indennitario, al pari delle altre sanzioni, dovrebbe necessariamente applicarsi a decorrere dal 2014, nei termini che saranno di seguito illustrati.

Con il secondo quesito, l'amministrazione chiede di sapere se la sanzione da recuperare

\*\*\*\*

nel 2014 vada applicata agli amministratori in carica nel 2010 - anno della violazione del patto - o ai nuovi amministratori eletti.

A giudizio di queste Sezioni Riunite, il riferimento letterale, contenuto nel comma 28, agli amministratori *in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno*, evidenzia l'imprescindibile necessità di ancorare la responsabilità di condotte *contra legem* ai principi di responsabilità personale e di buon andamento dell'azione amministrativa.

Sul punto, l'ente richiama un orientamento della giurisprudenza contabile (Sezione controllo Lombardia n. 155/2012/PAR, Sezione controllo Molise n. 115/2012/PAR) incline a ritenere che le sanzioni si debbano applicare agli amministratori subentranti, in quanto la *ratio* della norma non andrebbe individuata nell'esigenza di prevedere sanzioni "*ad personam*", bensì nell'esigenza di *colpire gli organi istituzionali dell'ente in quanto tali, avendo essi permesso il mancato rispetto del patto*.

Tali principi, invero affermati in riferimento ad una fattispecie diversa da quella prevista dall'art. 31, comma 28, non sono ritenuti condivisibili dal Collegio, il quale ritiene che la sanzione per la violazione del patto di stabilità debba necessariamente colpire, in ogni caso, gli amministratori in carica nell'anno in cui è avvenuta l'inottemperanza che, con le loro condotte - attive od omissive - abbiano contribuito alla stessa.

Diversamente opinando, si giungerebbe ad una responsabilità oggettiva, *ratione officii*, che, mal conciliandosi con i principi inderogabili cui si uniforma l'ordinamento, finirebbe per sanzionare persone diverse da quelle effettivamente responsabili, cui non potrebbe muoversi alcuna censura per accadimenti pregressi, ad esse in alcun modo imputabili.

L'affermazione della responsabilità degli amministratori *in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno*, prevista dall'art. 31, comma 28, si ritiene, infatti, espressione di un più generale principio di responsabilità personale, valido per qualsiasi ipotesi di inosservanza del patto di stabilità, a prescindere dal momento in cui questa venga accertata. In ogni caso, l'eventuale scadenza del mandato elettorale potrebbe non pregiudicare il concreto recupero delle somme a decorrere dal 2014.

Infatti, in presenza di una deliberazione che accerta una violazione da cui scaturiscono conseguenze sanzionatorie decorrenti dall'anno successivo, l'imminente cessazione del mandato elettorale dovrebbe comunque indurre l'ente a non erogare a scopo precauzionale la quota di emolumenti suscettibile di decurtazione, procedendo, ove ne permangano i presupposti, al relativo recupero nell'anno successivo. E ciò, indipendentemente dalla permanenza in carica degli amministratori che con le loro condotte funzionali hanno dato luogo alla violazione.

La situazione d'inadempienza accertata dalla Sezione, infatti, costituendo una violazione di legge, dovrebbe indurre l'amministrazione ad adottare per tempo, in via cautelativa, le misure necessarie al soddisfacimento del proprio credito, già maturato anche se non ancora esigibile. E ciò a maggior ragione quando, come nella fattispecie, l'ente era già formalmente al corrente

\*\*\*\*

(delibera n. 151/2012/PRSE) della presenza di anomalie contabili in grado di incidere sul formale rispetto del patto di stabilità interno.

Merita osservare, da ultimo, che nelle more del deposito della presente deliberazione la Corte Costituzionale, con sentenza n. 219 del 19 luglio 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo modificato dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nella parte in cui ne è prevista l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale.

\*\*\*\*\*

Le questioni precedentemente illustrate, oggetto di pronunciamenti ministeriali e di posizioni ermeneutiche non sempre concordanti tra loro, configurano complessivamente, a giudizio di queste Sezioni Riunite, una questione di massima di particolare rilevanza, che rientra nell'ambito applicativo dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, a norma del quale *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

PQM

Le Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva sospendono la pronuncia e sottopongono al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa.

Dispongono che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti ed all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2013.

L'ESTENSORE  
(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE  
(Luciano Pagliaro)

Depositata in Segreteria il 25 LUGLIO 2013

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Dott. Fabio Guiducci)