



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio dell'11 dicembre 2012

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 nota n. 14.264 di protocollo in data 9 novembre 2012, con la quale il sindaco del comune di Pontevico (BS) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Pontevico (BS).

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Pontevico (BS), mediante nota n. 14.264 del 9 novembre 2012, ha posto una serie di quesiti in merito alla corretta interpretazione della normativa che disciplina le conseguenze in caso di violazione del Patto di stabilità nell'esercizio 2010, qualora detta violazione sia acclarata oltre l'esercizio successivo a quello di riferimento.

Il sindaco riferisce che il comune di Pontevico ha esposto di aver certificato, nel marzo del 2011, il rispetto del Patto di stabilità 2010.

Successivamente, con deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 409/2012/PRSE, per effetto del ricalcolo delle voci di spesa erroneamente detratte dal saldo di competenza mista preso originariamente in considerazione dall'amministrazione, si è accertato il mancato rispetto del patto del medesimo esercizio.

Ciò premesso il sindaco pone i seguenti quesiti:

1. se questo ente, relativamente al mancato rispetto del Patto di stabilità 2010 (oggetto di formale accertamento nel 2012), sia assoggettabile alle relative sanzioni nel 2013;
2. se, per quanto concerne la riduzione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR), la stessa riduzione è da intendersi contenuta nel tetto massimo del 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo rendiconto di gestione (con valenza, quindi, non retroattiva della nuova disciplina recata dalla legge n. 44/2012 che, pertanto risulta non valida per gli enti che hanno violato il Patto 2010 e 2011

ma solo per gli enti che hanno violato il patto a partire dal 2012) oppure pari all'intera differenza tra obiettivo programmatico e risultato registrato;

3. se, per quanto riguarda la sanzione della rideterminazione, per gli amministratori, della indennità di funzione con una riduzione pari al 30% dell'ammontare risultante al 30.06.2010, la stessa debba essere applicata esclusivamente ai soggetti in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del Patto 2010 o anche ai nuovi amministratori nominati successivamente;
4. se, infine, un mutuo sottoscritto in data 6 dicembre 2011 relativo alla costruzione di nuova scuola media, antecedente al formale accertamento nel 2012 del mancato rispetto del Patto 2010, possa considerarsi validamente assunto e pertanto possa essere ritenuto legittimo.

Con nota prot. 14872 del 29 novembre 2012 il sindaco di Pontevico ha integrato la propria a richiesta di parere formulando il seguente ulteriore quesito:

5. se l'art. 31, comma 28 secondo periodo della legge 12 novembre 2011 n.183 non debba essere applicato a due assessori in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del Patto di stabilità interno 2010, in quanto successivamente uno è stato revocato e l'altro ha presentato le proprie dimissioni dalla carica di assessore; attualmente i due soggetti ricoprono la sola carica di consigliere comunale.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco 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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere del comune di Pontevico può ritenersi ammissibile, riguardando la corretta interpretazione di norme concernenti le sanzioni previste per il mancato rispetto del Patto di stabilità, valevoli per tutti gli enti che versano nella situazione del comune di Pontevico.

MERITO

L'amministrazione interpellante formula cinque quesiti afferenti, rispettivamente, la decorrenza degli effetti sanzionatori rispetto all'anno dell'elusione/violazione, l'entità del corredo sanzionatorio alla luce delle modifiche legislative sulle limitazioni amministrative conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità, alla platea degli amministratori incisi dalla riduzione dell'indennità (due quesiti), alla sorte del mutuo contratto prima dell'accertamento dell'elusione, ma successivamente al suo verificarsi.

Preliminarmente, la Sezione rileva che le risposte ai quesiti richiesti circa il trattamento sanzionatorio successivo alla violazione per elusione del Patto di stabilità per l'anno 2010, sono contenute nella motivazione della deliberazione SRC Lombardia n.409/2012/PRSE depositata in data 25 settembre 2012.

Tuttavia, per maggiore chiarezza si ripercorrono singolarmente le varie questioni proposte, depurandole dagli elementi che riguardano specificamente l'amministrazione istante.

Innanzitutto deve essere ribadito che la natura dolosa della condotta elusiva si configura quale ipotesi più grave della mera violazione del Patto derivante da una corretta certificazione dei saldi di competenza mista non coincidenti con i saldi-obiettivo.

Trova conferma pertanto l'assunto evidenziato nella motivazione della citata delibera (SRC Lombardia deliberazione n.409/2012/PRSE) a tenore della quale *"La maggiore gravità dell'atto elusivo, derivante da un comportamento doloso volto ad ingenerare confusione sia negli stessi apparati della Pubblica Amministrazione, sia negli organi di controllo, interno ed esterno, si configura quale forma particolarmente insidiosa di violazione che può desumersi non solo dal contegno oggettivamente serbato dagli organi amministrativi che hanno partecipato alla violazione, ma anche alla stregua della definizione legale di elusione alla luce dell'art. 31 commi 28,29,30 e 31 della legge 12 novembre 2011, n.183 (Legge di Stabilità)"*, per effetto dei quali si dispone:

- la sanzionabilità dei comportamenti individuali per gli amministratori e per il responsabile del servizio economico finanziario che hanno posto in essere atti elusivi, conseguendo l'artificioso risultato mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio (sanzioni individuali);
- la comminatoria della nullità degli atti e dei contratti di servizio posti in essere dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del Patto di Stabilità (nullità-sanzione sui provvedimenti e sui contratti);
- l'applicazione delle limitazioni amministrative a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità (sanzioni alla pubblica amministrazione inadempiente).

All'elusione, a differenza della mera violazione, si applicano anche le sanzioni personali e la sanzione della nullità degli atti e dei contratti elusivi, oltre alle limitazioni amministrative conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità. Alle sanzioni d'apparato volte a ripristinare la regolarità finanziaria sull'ordinaria attività amministrativa, tramite meccanismi omogenei applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria, si aggiungono e non si sostituiscono le sanzioni individuali e la nullità di atti e contratti.

Per quel che concerne la decorrenza del regime sanzionatorio (SRC Lombardia deliberazione cit.), quale conseguenza dell'accertamento della violazione per elusione del Patto di stabilità (primo quesito), *"ai sensi dell'art. 31 commi 28 e 29 della predetta legge di Stabilità (...), si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del Patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 26, ovvero la riduzione dei trasferimenti erariali ai sensi dell' art.7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.*

Sul punto si rammenta che l'articolo 14, comma 3, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha stabilito che, in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e successivi, i trasferimenti dovuti agli enti locali che risultino inadempienti nei confronti del Patto di stabilità interno sono ridotti, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e che la riduzione è effettuata con decreto del Ministro dell'interno, a valere sui trasferimenti corrisposti dallo stesso Ministero, con esclusione di quelli destinati all'onere di ammortamento mutui.

Le modifiche normative in materia successivamente introdotte dall'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 hanno stabilito, che in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e seguenti (comma 4 art. cit.) l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) è assoggettato a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque per un importo non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo. (...) In caso di incapacienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del Patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;

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

c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

d) non può 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. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;

e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Inoltre, la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del Patto di stabilità interno (sul punto cfr. Sezione contr. Lombardia deliberazione n.155/2012/PAR; Sezione contr. Molise, deliberazione n.115/2012/PAR).

Gli enti locali inadempienti al Patto sono infine tenuti a comunicare l'inadempienza entro trenta giorni dall'accertamento della violazione del Patto di

stabilità interno al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato".

Nel caso in esame, per il comune di Pontevico l'elusione/violazione del Patto di stabilità interno è stata accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce (2011), ovvero in presenza dell'elusione sul Patto di stabilità 2010, nel 2012 è seguito l'accertamento a cura della Sezione regionale di controllo, con la conseguenza che il corredo sanzionatorio si applica nella sua interezza nell'anno successivo a quello dell'accertamento dell'elusione (2013).

Con riferimento al secondo quesito, circa il mantenimento del tetto massimo alla riduzione del Fondo Sperimentale di riequilibrio, pari al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo rendiconto di gestione, il riferimento temporale del corredo sanzionatorio è ancorato all'anno dell'avvenuta elusione/violazione (2010). Ne deriva che la successiva eliminazione del tetto percentuale a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 4 comma 12 *bis* del D.L. 2 marzo 2012, n.16, convertito nella legge 26 aprile 2012 n.44 non può trovare applicazione per le violazioni del Patto di stabilità commesse prima dell'efficacia temporale della legge medesima.

In altri termini, la modifica all'art. 7 comma 2 lett. a) del D. Lgs. 6 settembre 2011, n.149, operata dal citato art. 4 comma 12 *bis* del D.L. 2 marzo 2012, n.16 ("*le parole e comunque per un importo non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo sono soppresse*") si applica a partire dalle violazioni commesse successivamente all'entrata in vigore del decreto legge agli Enti che hanno violato il Patto a far data dal 2012.

Per quanto concerne la platea degli amministratori incisi dalla decurtazione pari al 30 per cento dell'indennità di funzione rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2010 (terzo e quinto quesito), già nella deliberazione SRC Lombardia n.409/2012/PRSE era stato chiarito che si estendesse *secundum legem* agli amministratori in carica nell'esercizio finanziario della commessa elusione/violazione del Patto (cfr. *supra*). Ai fini dell'irrogazione della decurtazione rileva l'essere stato in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione e non l'essere in carica al tempo della commessa violazione, proprio perché trattasi di limitazioni amministrative di apparato e non personale. Semmai agli amministratori revocati o dimessi, e dunque non in carica al tempo della commessa elusione, non si applicheranno le sanzioni personali previste dall'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n.183 (Legge di stabilità).

Infine, per quel che concerne la sorte del mutuo acceso in data antecedente all'accertamento dell'elusione/violazione (quarto quesito), inerente la costruzione della nuova scuola media (in essere a partire dal 6 dicembre 2011), la Sezione osserva che la sua stipulazione è avvenuta in un periodo temporale in cui il comune di Pontevico non era gravato dal rispetto delle sanzioni derivanti dall'elusione/violazione del Patto.

Con riferimento a tale forma d'indebitamento ne deriva l'assenza del divieto di assunzione a titolo di limitazione amministrativa conseguente alla violazione del Patto.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 12/12/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)