

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 23 luglio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ostuni (BR), trasmessa con prot. n. 20334 del 18 giugno 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 18 giugno 2015 prot. 0002144-18/06/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza 54/2015 e successive modificazioni con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 23 luglio 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ostuni chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art 31 comma 28 della legge 183/2011 (legge di stabilità per il 2012) inerente al *dies a quo* di decorrenza delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità.

In particolare, il Sindaco formula i seguenti quesiti:

- 1) qualora, a seguito di ispezione della Ragioneria generale dello Stato, sia stato rilevato il mancato rispetto del patto di stabilità interno oltre l'anno successivo a quello a cui la violazione si riferisce, deve considerarsi come annualità in cui la violazione è stata

accertata l'anno di ricevimento della relazione ispettiva contenente i rilievi mossi all'ente ovvero il periodo in cui, a seguito di controdeduzioni dello stesso ente e successiva replica del servizio ispettivo, l'ispezione si è conclusa in via definitiva;

- 2) se, nell'intervallo di tempo intercorrente tra la conoscenza da parte dell'ente dei rilievi mossi dalla Ragioneria generale dello Stato per il mancato rispetto del patto e l'applicazione delle sanzioni previste dal comma 26 dell'art. 31 legge 183/2011, si debbano seguire le indicazioni riportate nella circolare della Ragioneria generale dello Stato del 18 febbraio 2014 n. 6 (lett. 1.4), anche se riferite alla diversa fattispecie della chiara evidenza che alla fine dello stesso esercizio il patto non sarà rispettato, oppure occorrerà procedere all'autoapplicazione delle sanzioni, e tra queste il divieto di assunzione, nell'anno successivo a quello in cui si è accertata la violazione.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ostuni, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L.

3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Ostuni rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia il patto di stabilità interno e, quindi, involgenti profili di coordinamento della finanza pubblica (cfr., da ultimo, Corte Cost. sent. n. 130 del 7 luglio 2015).

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, l'Ente formula due quesiti inerenti all'esatta individuazione del termine a partire dal quale devono applicarsi le sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno indicate dall'art. 31 comma 26 l. 183/2011.

Come noto, il patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di assicurare la convergenza della finanza locale verso gli obiettivi di finanza pubblica condivisi a livello europeo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita; il perseguimento dei suddetti obiettivi viene garantito attraverso un sistema di vincoli specifici, che gli enti sono tenuti a rispettare, insieme agli obblighi di informazione, comunicazione e certificazione, nonché di misure sanzionatorie operanti in caso di inadempienza (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2014/FRG, Corte Cost. sent. n. 130 del 7 luglio 2015, Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 55/PAR/2015).

Le sanzioni conseguenti alla mancata osservanza del patto (comma 26 dell'art. 31) hanno lo scopo di richiamare l'ente ad un comportamento di maggior rigore nella gestione dei fondi pubblici, anche mediante una serie di penalizzazioni finanziarie e gestionali (cfr. Sezione controllo Puglia deliberazione n. 109/PAR/2015)

In particolare, questa Sezione ha già sottolineato come 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 costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa, alla quale è necessario porre rimedio adottando le necessarie misure correttive. In altri termini, il legislatore introducendo "sanzioni" o "limitazioni amministrative" ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Dette "sanzioni" o "limitazioni amministrative" operano sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente, sia inibendo lo svolgimento di specifiche attività, come il ricorso all'indebitamento ed all'assunzione di personale, sia riducendo il margine di discrezionalità, attraverso, ad es., la limitazione della spesa corrente entro specifici parametri (Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 55/PRSP/2015; nello stesso senso, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 32/2015/PRSP).

Le sanzioni in questione, pertanto, si connotano per una duplice valenza: da un lato, afflittiva per l'ente inadempiente e, dall'altro lato, correttiva, in quanto precipuamente finalizzate al rientro entro l'obiettivo programmatico (Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 293/2012/PAR, nello stesso senso, Sezioni Riunite, deliberazione n. 53/CONTR/2010 in tema di divieto di mobilità in entrata per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno).

Con specifico riferimento al profilo temporale di applicazione delle sanzioni, l'art. 31, comma 28, della legge di stabilità n. 183/2011 dispone 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 sanzioni (elencate al comma 26) si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto.

La sola rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza (di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del d.lgs n. 149/2011), è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 TUEL (sindaco, altri amministratori e consiglieri), in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto.

Premesso quanto sopra e con specifico riferimento al quesito n. 1 posto dal Comune istante, il *dies a quo* deve essere individuato nel momento in cui la mancata osservanza del patto emerge senza più margini di incertezza e, quindi, l'accertamento assume carattere definitivo, sulla base della delibera consiliare adottata a seguito delle risultanze ispettive.

La duplice finalità afflittiva-correctiva sottesa alle sanzioni di cui sopra, infatti, richiede la certezza dell'inadempienza, in modo da individuare con sicurezza il momento da cui decorrono le conseguenze di legge (principalmente, applicazione delle sanzioni ed il termine per l'obbligo di comunicazione previsto dal comma 29 dell'art 31).

In questo senso depone anche l'interpretazione sistematica, atteso che anche l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie per l'elusione del patto (comma 31) presuppone un "accertamento" della condotta elusiva (da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti)

accertamento che non può che essere contenuto in una pronuncia la quale, chiudendo il giudizio, rivesta carattere di definitività.

E' poi questione di merito, sottratta alla valutazione di questa Corte, stabilire se, in relazione alle circostanze concrete ed avuto riguardo alle controdeduzioni dell'ente, la relazione ispettiva abbia o meno i connotati dell'accertamento definitivo.

Con riferimento al quesito n. 2, inerente al comportamento che deve essere assunto dall'ente *medio tempore*, ossia nell'arco temporale tra l'avvenuta conoscenza dei rilievi della Ragioneria ed il termine per l'applicazione delle sanzioni, questa Sezione ha già avuto modo di osservare come, anche nella fattispecie di cui al comma 28 dell'art 31, l'ente debba adottare tutti i provvedimenti correttivi e contenitivi finalizzati a non aggravare la propria situazione finanziaria (deliberazione n.133/PRSP/2015)

E' chiaro, infatti, che se l'autoapplicazione delle sanzioni opera, in via preventiva e prudenziale, nel corso dell'esercizio in cui vi sia chiara evidenza che, alla fine dell'esercizio, il patto non sarà rispettato (circolare della Ragioneria generale dello Stato del 18 febbraio 2014 n. 6 lett 1.4), a maggior ragione- stante la valenza anche correttiva e di riconvergenza verso l'obiettivo delle sanzioni medesime- opererà nel caso in cui la violazione del patto sia stata già rilevata (eventualmente anche in via non definitiva), con la conseguenza che l'ente dovrà *"adottare tutti i provvedimenti correttivi e contenitivi finalizzati a non aggravare la propria situazione finanziaria"* (circolare RGS 6/2014 cit.).

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Ostuni (BR)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 23 luglio 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 23/07/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo