

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 20 dicembre 2010

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

Vista la nota del 4 novembre 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Broni ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Broni (PV);

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Broni, con nota in data 3 dicembre 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere relativa all'interpretazione dell'art. 6 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010.

Il richiedente ha precisato che l'ente locale nel 2006 ha costituito una Istituzione per i servizi alla persona, prevedendo nel Regolamento relativo al funzionamento dell'organismo che al Presidente ed ai componenti del Consiglio di amministrazione spettasse un'indennità di funzione determinata dalla Giunta comunale in misura non superiore a quella prevista per gli Assessori del comune, oltreché il rimborso delle spese sostenute per le missioni e per lo svolgimento di altre attività di istituto "nelle forme e nei modi previsti dalla legge per i pubblici amministratori".

Ha messo in luce, poi, che la Giunta comunale nel 2006 ha determinato l'indennità mensile da corrispondere al Presidente ed ai due componenti del Consiglio di amministrazione dell'Istituzione in misura inferiore a quella spettante agli amministratori comunali.

Svolta questa premessa e richiamata l'entrata in vigore dell'art. 6 del citato d.l. n. 78, il Sindaco del Comune di Broni domanda, quindi, se "*è corretto interpretare l'art. 6 come non applicabile all'Istituzione e quindi confermare tra le misure ivi previste, l'indennità vigente ai componenti del Consiglio di amministrazione, ovvero se occorre applicare lo stesso articolo e con quale decorrenza*".

OSSERVA CHE

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

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Broni, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Broni rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai

consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di

organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e pertanto può essere esaminata nel merito.

Il quesito, infatti, attiene all'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che il legislatore ha dettato con la specifica finalità di contenere e di meglio indirizzare la spesa pubblica, anche in relazione alle crescenti e persistenti esigenze di contenimento e razionalizzazione della stessa.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Broni

Con nota del 3 dicembre 2010, il Sindaco del Comune di Broni ha indirizzato alla Sezione una richiesta di parere concernente l'interpretazione dell'art. 6 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010 in relazione ai componenti del Consiglio di amministrazione di una Istituzione per i servizi alla persona, costituita nel 2006 dal Comune ai sensi dell'art. 113 del TUEL.

Il richiedente ha precisato che nel Regolamento relativo al funzionamento dell'Istituzione era stato previsto che al Presidente ed ai componenti del Consiglio di amministrazione spettasse un'indennità di funzione determinata dalla Giunta comunale in misura non superiore a quella prevista per gli Assessori del comune, oltreché il rimborso delle spese sostenute per le missioni e per lo svolgimento di altre attività di istituto *"nelle forme e nei modi previsti dalla legge per i pubblici amministratori"*.

Conseguentemente, la Giunta comunale nel 2006 aveva determinato l'indennità mensile da corrispondere al Presidente ed ai due componenti del Consiglio di amministrazione dell'Istituzione in misura inferiore a quella spettante agli amministratori comunali.

Svolta questa premessa e richiamata l'entrata in vigore dell'art. 6 del citato d.l. n. 78, il Sindaco del Comune di Broni domanda, quindi, se *"è corretto interpretare l'art. 6 come non applicabile all'Istituzione e quindi confermare tra le misure ivi previste, l'indennità vigente ai componenti del Consiglio di amministrazione, ovvero se occorre applicare lo stesso articolo e con quale decorrenza"*.

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco di Broni è di esclusiva competenza dell'ente locale poiché attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (d.l.

31 maggio 2010, conv. con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione operata nel 2001, degli enti locali.

Uno degli articoli di questa natura è il "6" che, sotto la rubrica "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*", contiene 27 commi che dettano alcune regole di contenimento dei costi che, a seconda della disposizione, sono applicabili da tutte o solamente da alcune amministrazioni pubbliche.

Il Sindaco del Comune di Broni, anche se sarebbe onere del richiedente formulare in modo preciso il quesito, non ha specificato a quale disposizione si riferisca la richiesta di parere, ma si è limitato a richiamare genericamente l'articolo 6 che contiene, ai commi 2 e 3, due disposizioni che potrebbero risultare applicabili al caso di specie a seconda della natura che sia riconosciuta alla Istituzione.

E' opportuno, quindi, richiamare preliminarmente il contenuto delle due norme indicate sopra.

Al comma 2, dell'art. 6 il legislatore ha previsto che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 78 "*la partecipazione ad organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti*" sia onorifica, fatto salvo il diritto al riconoscimento di gettoni di presenza, ove previsti, di importo non superiore ai 30 euro giornalieri".

Il comma 3 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, "corrisposte dalle amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ... ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ... sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

L'istituzione, come risulta dall'art. 114 del TUEL, è un organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

Si tratta di un organismo che non ha personalità giuridica, ma opera all'interno dell'ente locale di riferimento con la sola autonomia gestionale. In sostanza, è privo di un'autonoma soggettività e gli atti che compie sono imputabili direttamente all'ente locale.

Conseguentemente, a prima vista nessuna delle due previsioni normative citate sopra sembrerebbe direttamente applicabile.

Tuttavia, considerata la finalità che il legislatore si prefigge, vale a dire di contenere la spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali e con specifico riferimento alla previsione contenuta nel co. 2, di evitare che venga erogato alcun compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici, deve ritenersi che in relazione alle istituzioni gli enti locali siano tenuti ad applicare rigorosi criteri di contenimento dei costi, considerato che le risorse che le stesse utilizzano sono provenienti in larga misura, se non totalmente, dall'ente locale di riferimento.

Infatti, ferma restando ogni questione in ordine alla circostanza che anche prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010, potesse essere riconosciuta un'indennità continuativa a soggetti qualificati come amministratori della Istituzione, soggetto privo di personalità giuridica e dotato solo di autonomia gestionale, sicuramente dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010 e, in particolare, della previsione contenuta nel co. 2 dell'art. 6, non è più possibile attribuire alcun compenso ai soggetti che facciano parte di organi collegiali delle Istituzioni. Infatti, se è vietato corrispondere compensi agli amministratori di enti dotati di personalità giuridica se questi ultimi ricevono contributi da enti pubblici, a maggior ragione non possono essere riconosciuti compensi a soggetti che facciano parte di organi collegiali di organismi strumentali che dipendano finanziariamente dall'ente locale di riferimento.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
23.12.2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)