



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 (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

Nella camera di consiglio del 30 novembre 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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 del 2003;

Vista la nota n. 23921 del 02 novembre 2010, registrata al protocollo di questa Sezione n. 15139 dell'8 novembre 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Città di Castellanza (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta di parere proveniente dal Comune di Città di Castellanza (VA);

Udito il relatore, Cons. Antonio Caruso

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Città di Castellanza (VA), con la richiesta in epigrafe ha promosso un parere di questa Sezione concernente l'esatta portata interpretativa, in punto di applicazione, della disposizione contenuta nell'art. 6, comma 3, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122. A tale richiesta di chiarimento segue il più specifico quesito se il Nucleo di valutazione (ora Organismo indipendente di valutazione) debba farsi rientrare tra gli organismi destinatari indicati nella novella, soggetti al taglio dell'indennità. Ciò in ragione del fatto che dal mese di maggio 2010, tale organo è stato integrato con due professori universitari, per i quali è stato riconosciuto il relativo compenso, mentre alla data del 30 aprile 2010 non era stata sostenuta alcuna spesa.

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 Città di Castellanza (VA), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dall'ente locale 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 si veda la deliberazione 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 queste particolari forme 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, dallo Statuto della Regione Lombardia e, recentemente, dalla legge regionale n.22 del 23 ottobre 2009, 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 ulteriore 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 raccordano con le 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 che la funzione consultiva possa interferire 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.

Venendo all'esame dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, si osserva come la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, richiamando disposizioni volte al contenimento della spesa pubblica, attraverso la previsione della riduzione dei costi degli apparati amministrativi delle pubbliche amministrazioni.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La problematica sottesa al quesito formulato con la presente richiesta di parere richiede un ordine di trattazione degli istituti giuridici coinvolti, volto sostanzialmente a mostrare i tratti contenutistici ed applicativi della nuova disciplina vincolistica in materia di compensi, indennità, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposte dalle pubbliche amministrazioni in favore dei componenti di organi di indirizzo, direzione, controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati,

automaticamente ridotte a decorrere dal 1 gennaio 2011 nella misura del 10% rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010.

Il referente normativo di cui all'art. 6, comma 3, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, infatti, sia per la tecnica legislativa prescelta sia per ragioni di ordine sistematico, si schiude a diverse considerazioni ermeneutiche, le quali, riferibili in generale ai limiti soggettivi della norma stessa, si prestano ad essere trasposte nel caso di specie, esposto dal Sindaco con la presente richiesta di parere.

Il primo profilo problematico che merita un approfondimento da parte del Collegio attiene alla corretta interpretazione della portata applicativa della disposizione in esame, che qualora fosse estesa a tutti i livelli di governo, potrebbe suscitare rilievi critici di illegittimità costituzionale. Di qui il tentativo, in via preliminare, di fornire una lettura costituzionalmente orientata della prefata norma che, allineandola alle prescrizioni ed ai principi sanciti dalla Carta Costituzionale, faccia chiarezza su quali siano i livelli territoriali di governo ricompresi nel suo ambito soggettivo.

Il dato letterale dell'art. 6, comma 3, citato, infatti, in via di prima approssimazione, sembra offrire una dimensione omnicomprensiva di operatività richiamando espressamente, quali soggetti obbligati alla corresponsione degli emolumenti per i quali è stata fissata automaticamente la suindicata limitazione percentuale, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti.

Precisamente, con il predetto rinvio la norma si riferisce a tutti gli enti ed i soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) sulla base di cui agli specifici regolamenti comunitari.

Conseguentemente, è evidente il contenuto innovativo di tale disposizione che, in un'ottica di globale contenimento della dinamica di crescita della spesa gravante sui bilanci pubblici, accoglie una nozione di pubblica amministrazione allargata, cioè a dire un settore pubblico allargato, i cui centri di spesa contribuiscono tutti, pur se in diversa misura, alla formazione della finanza pubblica ed il cui rispetto, da parte di quest'ultima, degli obiettivi parametri fissati a livello europeo, quindi interno, costituisce lo scopo precipuo del legislatore, nei termini posti in evidenza con le diverse leggi finanziarie.

Dalle considerazioni ora esposte, si evince l'obbligo di una più articolata disamina sia delle disposizioni con cui la norma de qua può formare un combinato disposto sia della sua collocazione sistematica nel corpo normativo che la contiene, posto che, altrimenti, la chiave di lettura dianzi evidenziata presterebbe il fianco a rilievi critici in punto di legittimità costituzionale.

Tra le argomentazioni a fondamento di tale assunto si può addurre il rilievo che la previsione da parte dell'articolo di che trattasi, inserito in una fonte primaria statale, di un

limite percentuale all'entità di specifiche voci di spesa, si tradurrebbe in una disposizione recante una disciplina puntuale in una materia di competenza concorrente, comportando uno straripamento dei poteri nella sfera intestata per disposizione costituzionale alla potestà legislativa delle Regioni.

Al fine di una migliore comprensione di quanto asserito, si richiamano per brevi cenni i cambiamenti che hanno interessato i rapporti tra le potestà legislative spettanti rispettivamente allo Stato ed alle Regioni.

Precisamente, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, il legislatore costituzionale ha operato un'inversione di tendenza rispetto alla precedente ripartizione delle competenze nell'espletamento della funzione legislativa, in una logica di completamento e di allineamento alla riforma già avviata dal legislatore ordinario, attraverso le c.d. leggi Bassanini, a livello di competenze amministrative.

In termini esplicativi di sintesi, a seguito del varo delle predette riforme si è registrata una netta riduzione delle sfere di competenza, prima amministrativa, poi e conseguentemente legislativa, in capo allo Stato, chiamato per l'effetto a legiferare solo in materie tassativamente fissate dalla norma costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, Cost. Per le restanti materie, il potere è stato intestato alle Regioni, ritenute dalle richiamate novelle, alla stregua del principio comunitario di sussidiarietà, il livello di governo territoriale più appropriato in punto di assolvimento di compiti di amministrazione attiva e di natura legislativa.

Ferma restando la competenza legislativa residuale in favore delle Regioni, la norma di cui all'art. 117, comma 3, Cost. enumera materie di legislazione concorrente Stato Regioni, scandendo esattamente le potestà intestate in capo ai due livelli di governo: alla legislazione dello Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali mentre alle Regioni la potestà legislativa.

Tra gli ambiti oggetto di competenza ripartita Stato Regioni è compresa "l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Con riferimento a tale specifica materia, pertanto, il legislatore statale sarebbe legittimato a dettare unicamente disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, residuando la disciplina di dettaglio alla sfera autonomistica del legislatore regionale. In tal modo, la norma costituzionale ha voluto fissare precisi limiti entro i quali possono esplicarsi le potestà legislative degli esaminati livelli di governo. Allo Stato è precluso lo straripamento dei poteri attraverso una legislazione puntuale della materia, oggetto di legislazione concorrente, dovendo così recedere in favore delle Regioni. A queste ultime non è consentita una potestà legislativa che fuoriesca dai principi fondamentali fissati in sede legislativa a livello nazionale con le predette disposizioni di principio.

Trasponendo le coordinate costituzionali tracciate dal nuovo art. 117, Cost., alla norma che ci occupa, come detto, dal solo tenore letterale della stessa emerge come la fissazione di un vincolo puntuale, quale riduzione automatica del 10% di singole voci di spesa, come le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni a determinati organi collegiali, con conseguente ricaduta sui bilanci di tutti i centri di spesa, comprese le regioni e gli enti territoriali locali, non possa tradursi in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'anzidetta disposizione costituzionale.

Sembra pertinente al Collegio ricordare i numerosi arresti della giurisprudenza costituzionale che formano un monolitico orientamento sul tema in esame, tra i quali si annovera la sentenza della Corte Costituzionale n. 417 del 2005, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, commi 9, 10 e 11 del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e alle autonomie locali.

In tale declaratoria di incostituzionalità dei citati disposti legislativi il giudice delle leggi ribadisce il principio dallo stesso costantemente affermato, per cui *“le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.*

Secondo tale giurisprudenza, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004). Perchè detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004).

Questa Corte ha recentemente riaffermato tale principio, osservando che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge

statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sent. n. 390 del 2004)".

Alla luce dei riportati passaggi di tale pronunciamento della Consulta la disposizione di cui al predetto art. 6, comma 3, del d.l. n. 78/2010, nella parte sopra precisata, non fissa limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabilisce limite puntuale (10%) alle spese per indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazioni ed organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo; vincoli che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti in ordine alla gestione della spesa.

Per ovviare ai profili di incostituzionalità che potrebbero tacciare il disposto de quo, il legislatore stesso ha ristretto il suo ambito soggettivo di operatività con il successivo comma 20 dell'articolo da ultimo citato, a tenore del quale viene sancita la non applicazione in via diretta di quest'ultimo alle regioni, alle province autonome ed agli enti del Servizio Sanitario Nazionale; al contrario, le disposizioni di detto articolo assurgono nei confronti dei predetti enti a previsioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Si evince, pertanto, che il legislatore ha voluto prevedere una norma di salvaguardia che letta in combinato disposto con gli altri commi, tra i quali il comma 3, li sottrae a possibili pronunce del giudice costituzionale. Tale tecnica di redazione del corpo normativo di una legge è frequentemente utilizzata dal legislatore, che vi ha ricorso in diverse occasioni, tra cui sembra conferente ricordare la stesura del comma 58, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dal successivo comma 64 che vi esclude dalla portata applicativa le regioni e le altre autonomie locali, in ragione del dettaglio di disciplina in punto di fissazione dei vincoli per determinate tipologie di spesa, vale a dire le stesse di cui alla norma oggetto della presente richiesta di parere (art. 6, comma 3, d.l. n. 78/2010).

Ad una attenta lettura del combinato disposto di cui ai commi 3 e 20 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, tuttavia, non rientrano tra le esclusioni fissate dal comma da ultimo citato gli enti locali, cioè a dire le Province e i Comuni. Ne risulta che tali enti resterebbero assoggettati al regime vincolistico della spesa per gli emolumenti corrisposti agli organi collegiali, nei termini meglio precisati dal summenzionato comma 3.

Manca, infatti, un riferimento testuale agli enti locali da parte del comma 20 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, che circoscrive la portata applicativa soggettiva di tutto l'articolo, compreso quindi anche il comma 3, così come precedentemente previsto dal comma 64 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che aveva delimitato l'ambito applicativo di cui al comma 58 in punto di riduzione delle indennità, compensi, gettoni e retribuzioni, rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005.

Alla luce delle argomentazioni che precedono, si deve ritenere che il Nucleo di Valutazione – ora Organismo indipendente di Valutazione - operante presso tale ente rientra, in quanto organo di controllo, nella normativa de qua e pertanto è soggetto all'operatività della medesima.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della sezione.

Il Relatore
(Cons Antonio Caruso)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 23 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)