



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. Giancarlo Astegiano | Primo Referendario |
| dott. Gianluca Braghò | Referendario |
| dott. Massimo Valero | Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott. Laura De Rentiis | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio del 12 aprile 2011

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 n. 9597 del 28 marzo 2011 con la quale il Sindaco del Comune di San Donato Milanese (MI) ha chiesto un parere in materia di applicazione dell'art. 6, comma 3,

del d.l. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010.

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 San Donato Milanese;

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del comune di San Donato Milanese ha chiesto un parere in materia di applicazione dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010, in particolare se la riduzione del 10% prevista dalla norma per le indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità, corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali, si riferisce anche al difensore civico di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 267/2000.

In particolare, il Comune ha precisato che la figura del difensore civico è prevista e disciplinata dallo Statuto comunale dura in carica fino a giugno 2012, e il suo compenso è fissato in misura percentuale (20 %) rispetto al compenso del Sindaco.

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 Comune di San Donato Milanese la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di San Donato Milanese 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 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 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 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.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, sussumibile in interrogativi di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

La Sezione deve preliminarmente osservare che la materia è stata recentemente disciplinata dall'art.2, commi 183-186, della legge 23 dicembre 2009, n.191 (finanziaria per il 2010). Le disposizioni di legge disponevano in relazione alle riduzioni del contributo ordinario spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'art.34, comma 1 lett. a), del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n.504, l'adozione per i comuni di specifiche misure di contenimento della spesa per la macchina amministrativa fra cui la soppressione generalizzata della figura del difensore civico (art.2, comma 186, lett. a della legge citata).

Il D.L. 25 gennaio 2010 n. 2, ha proseguito nell'intervento urgente ad opera del legislatore sul contenimento delle spese negli enti locali. Il decreto legge è stato convertito con modifiche sostanziali nella legge 26 marzo 2010 n. 42. In sede di conversione, lo scopo dichiarato della modifica legislativa non è solo funzionale alla previsione di misure correttive

di contenimento della spesa in vista della programmata diminuzione del contributo ordinario statale destinato ai comuni per il triennio 2010-2012, ma è quello più razionale del *"coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa"* (incipit del comma 186 dell'art.2 della finanziaria 2010, come modificato dall'art. 1 *quater* lett. a della legge di conversione).

In sede di conversione del decreto legge, la legge 42, citata, oltre ad aver previsto la soppressione del difensore civico comunale ha disposto che le funzioni di tale figura possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della Provincia, nel cui territorio rientra il relativo comune.

In tal caso il Difensore civico provinciale assume la denominazione di "Difensore civico Territoriale" ed è competente a garantire l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

Infine, è stata espressamente prevista la salvezza della fase transitoria, mediante l'esplicita indicazione, tra l'altro, che la disposizione di cui all'art. 2, comma 186, lettera a) della legge n. 191 del 2009, si applica in ogni comune interessato dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civici in essere all'entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto.

La legge di conversione ha risolto il profilo del regime transitorio, disciplinando la sorte della figura del difensore civico in essere all'entrata in vigore della legge, prevedendo l'esaurimento del ruolo sino alla scadenza del singolo incarico.

L'applicazione della legge in esame, nella parte che qui interessa, ha destato una serie di dubbi interpretativi, anche di legittimità costituzionale per contrasto con i principi di cui agli artt. 114, 117 e 118 Cost., sollevati da alcune Regioni, ritenuti dal giudice delle leggi inammissibili con la sentenza n. 326 del 3 novembre 2010. In particolare, la Corte Costituzionale ha osservato che "rimane ferma la soppressione del difensore civico comunale come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del comune, ma, in ragione del *ius superveniens*, le sue funzioni possono essere attribuite, mediante apposita convenzione tra più comuni, al difensore civico della provincia, nel cui territorio rientrano i relativi comuni, che assume la denominazione di «difensore civico territoriale».

Non può, quindi, affermarsi, dopo le modifiche introdotte dalle disposizioni sopravvenute, che sono state soppresse le funzioni precedentemente attribuite al difensore civico comunale. È vero, invece, che per effetto di queste ultime norme, si è inciso soltanto sulla titolarità delle funzioni di difesa civica comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerle, come si è accennato, in «difensore civico territoriale».

Tornando al quesito proposto dal Comune, la Sezione è chiamata a pronunciarsi in ordine all'applicazione, nelle more della scadenza naturale del difensore civico comunale,

della riduzione percentuale, pari al 10%, prevista dalla norma di cui all'art. 6 comma 3 del d.l. n. 78/2010.

Al riguardo il Collegio non può non richiamarsi alle osservazioni interpretative del testo di legge da ultimo indicato contenute nei pareri resi con deliberazioni n.1072 del 2010 e n. 90 del 2011, concludendo per la generalizzata applicazione della decurtazione imposta dal legislatore nei confronti degli enti locali anche con riferimento all'istituto del difensore civico comunale, rientrando nel disegno di contenimento dei costi della macchina amministrativa e quindi, più in generale, nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica finalizzate al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
12 aprile 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)