



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 27 settembre 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 nota n. 1924 di protocollo in data 29 luglio 2011, con la quale il sindaco del comune di Ossago Lodigiano (LO) ha richiesto un parere in materia di contabilità

pubblica inerente l'applicazione dell'art. 6, comma 3, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge 122/2010;

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 Ossago Lodigiano (LO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Ossago Lodigiano (LO), con nota n. 1924 del 29 luglio 2011, ha chiesto un parere circa la corretta applicazione dell'art. 6, comma 3, del D.L. 78/2010, il quale dispone che, a decorrere dal 1/01/2011, le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali, comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo sono automaticamente ridotte del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30/04/2010, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 58, della legge n. 266 del 23/12/2005.

Il sindaco chiede preliminarmente se tale disposizione si applica agli enti locali, considerando quanto previsto dall'art. 1, comma 58 della legge n. 266/2005 e dal successivo comma 64, che escludeva dall'ambito applicativo regioni, province autonome, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale.

Qualora la norma in argomento si applicasse anche agli enti locali, il sindaco chiede se la riduzione del 10% sia riferibile anche alle indennità percepite dai seguenti soggetti:

1. dipendenti comunali cui sono state conferite le funzioni di titolare di posizione organizzativa, con conseguente attribuzione d'indennità di posizione;
2. soggetti esterni cui è stato conferito incarico ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. 267/2000, con attribuzione di indennità *ad personam* riconosciuta dalla giunta comunale.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

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 del comune 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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

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, comma 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.

Non possono essere resi pareri su questioni che investono direttamente l'ambito di discrezionalità amministrativa riservata agli organi dell'ente locale, né su questioni specifiche a carattere gestionale o di coamministrazione, né, infine su questioni che potrebbero sfociare in controversie rimesse alla giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile.

Non possono infine essere rese pronunzie consultive in tema di interpretazione o di applicazione di contratti o di accordi collettivi nazionali di lavoro subordinato a ciò ostandovi l'ambito riservato alla concorde volontà delle parti che li hanno sottoscritti e, in caso di lite, all'Autorità Giudiziaria ordinaria.

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 all'oggetto della presente pronuncia la Sezione, osserva che la richiesta di parere attiene 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, al pari dell'integrazione al quesito prospettata dal sindaco di Ossago Lodigiano (LO), essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

Nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (d.l. 31 maggio 2010, n.78 convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122), il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che degli enti locali, nel rispetto dell'autonomia costituzionale riconosciuta con legge costituzionale 3 ottobre 2001, n.1.

L'art. 6, 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.

E' opportuno, quindi, richiamare preliminarmente il contenuto della norma indicata nell'esposizione in fatto dei quesiti proposti.

Il comma 3 dell'art. 6 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, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati e ai titolari d'incarichi di qualsiasi tipo sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010".

Trattasi del noto meccanismo dei tagli lineari, comportante la riduzione automatica a decorrere dal termine di efficacia della misura contenitiva la spesa pubblica.

La citata disposizione, sia per richiami di ordine testuale (amministrazioni ricomprese nel perimetro ISTAT di cui all'art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n.196), sia per argomentazioni di natura sistematica coinvolgenti l'ampia latitudine operativa dei risparmi di spesa per gli apparati della pubblica amministrazione, va ritenuta applicabile anche agli enti locali, alla luce di molteplici e concordanti pareri resi dalle Sezioni regionali della Corte dei conti (Cfr. Sez. Toscana, delib. n.204 del 29 dicembre 2010, Sez. Lombardia, delib. n.1072 del 23 dicembre 2010 e n.13 del 25 gennaio 2011, Sez. Campania, delib. n.173 del 22 febbraio 2011, Sez. Emilia Romagna, delib. n.18 del 7 aprile 2011, Sez. Piemonte, delib. n.60 del 31 maggio 2011).

Non si ravvisano motivi per discostarsi dall'orientamento oramai consolidato su tale tematica.

La novità dei quesiti posti concerne, invece, l'estensione dei soggetti incisi dal taglio lineare, atteso che dette pronunce consultive hanno riguardato i revisori degli enti locali, i consiglieri di amministrazione degli enti strumentali, gli organismi di valutazione, ma non hanno affrontato specificamente la questione dell'applicabilità delle norme de quibus ai dipendenti comunali, cui sono state conferite le funzioni di titolare di posizione organizzativa, con conseguente attribuzione d'indennità di posizione, e ai titolari degli incarichi ex art. 110 T.U.E.L., con attribuzione di indennità ad personam riconosciuta dalla giunta comunale.

Occorre evidenziare che tanto il dipendente titolare di posizione organizzativa, quanto il titolare d'incarico dirigenziale a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 T.U.E.L., rientrano nella tipologia di rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze della pubblica amministrazione locale in cui prestano servizio.

Gli emolumenti a costoro versati rientrano nella nozione di retribuzione, ovvero di trattamento economico complessivo del dipendente pubblico, cui l'art. 9 commi 1, 2,3,4, 17, 22, 28, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 riserva una disciplina specifica in ordine al blocco degli incrementi stipendiali (che non può superare quello erogato nell'anno 2010), alla sospensione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, al contributo di solidarietà per i redditi eccedenti i 90.000 euro (5%) e i 150.000 euro (10%), al trattamento economico di titolari d'incarichi dirigenziali e di incarichi aggiuntivi.

L'art. 6 comma 3, del D.L. 31 maggio 2010, n.78 è dunque norma speciale che si applica a talune indennità corrisposte in favore degli amministratori locali o ai membri degli organi d'indirizzo, direzione e controllo di organismi dell'ente locale.

Il regime del trattamento economico del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione è disciplinato in via diretta dall'art.9 del citato decreto legge.

Ne consegue che la disposizione richiamata dal Sindaco (art. 6, comma 3, cit.) non si estende alle ipotesi soggettive previste nel quesito.

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 28/09/2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)