



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 aprile 2012

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. 1582 del 6/4/2012, con la quale il Sindaco del comune di Villongo (BG) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 di Villongo (BG);

Udito il relatore Cons. Giuseppe Zola;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Villongo (BG) con nota n. 1582 del 6/4/2012, prot. n.2412/2012, ha richiesto un parere in merito alle modalità di calcolo delle riduzioni previste sulle indennità di funzione e gettoni di presenza degli amministratori locali, quali effetto sanzionatorio del mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2011 (art. 7, comma 2 del D.Lgs. 149/2011).

In particolare, considerando che nel corso del 2012 l'Ente è chiamato al rinnovo amministrativo (e l'anno 2012 è il periodo temporale in cui la sanzione trova applicazione per effetto della norma di cui all'art. 31, comma 28 della legge n. 183 del 12/11/2011), il Comune chiede se le riduzioni previste pari al 30% si applichino anche ai nuovi amministratori e per quanti dodicesimi esse debbano venire applicate.

IN VIA PRELIMINARE

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, 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 norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di

“collaborazione”, non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell’ente ovvero l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa. Dall’altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, la possibilità d’intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell’art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile “ulteriori forme di collaborazione”, con l’unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell’ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell’efficienza e dell’efficacia.

L’intensificarsi dell’uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull’ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l’attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell’ambito dell’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell’interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12–27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre–9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l’esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell’attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così 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 s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Villongo (BG).

Inoltre, la richiesta, riguardando in via generale le norme e i principi di redazione del bilancio, nonché l'applicazione di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, risulta rientrare pienamente nell'ambito oggettivo della contabilità pubblica.

Infine, non si ravvisa alcuna interferenza né con l'attività amministrativa né con quella giurisdizionale.

Pertanto, la richiesta di parere risulta in toto ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Il Comune di Villongo (BG) ha posto chiaramente ed in modo trasparente la questione sia in linea di fatto (non è stato rispettato il patto di stabilità nel 2011) sia in linea di diritto, con la citazione delle norme contenute nel DLGS 149/2011 e nella L. 183/2011.

Questa sezione ha già avuto modo di occuparsi diffusamente delle problematiche relative alle indennità di funzione ed ai "gettoni" di presenza: il parere 1042/2010, per esempio ha illustrato complessivamente la legislazione vigente all'epoca in materia (cfr. artt. 61 e 76 del DL. n. 112/2008 ed art. 5 DL. n. 78/2010).

Occorre, innanzi tutto, chiarire, che si tratta di legislazione cogente, che non lascia margini di discrezionalità agli enti, quando esistano certe condizioni di fatto. In particolare, quando non sia stato rispettato il patto di stabilità, l'ente locale è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza. Ed è tenuto a farlo in

misura determinata dalla stessa norma (“una riduzione del 30 per cento rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010”). A tal proposito, la norma appare molto chiara e non può lasciare adito al minimo dubbio.

La fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere riguarda una violazione del patto di stabilità avvenuto nel 2011 e accertata nel 2012. Appare, quindi, non conferente la citazione dell’art. 31 della L.183/2011, che si riferisce all’ipotesi in cui l’accertamento della violazione avvenga “successivamente all’anno seguente a quello cui la violazione si riferisce”.

Al Comune, pertanto, non rimane che applicare quanto previsto dall’art. 7 comma 2 del DLGS 149/2011.

Il tenore del testo legislativo (anche nel raffronto con quanto è differentemente previsto dall’art 31 comma 28 a cui si è fatto riferimento) induce a ritenere che la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza che il Comune dovrà applicare riguarderanno per tutto il 2012 sia il sindaco, gli assessori ed i consiglieri comunali attualmente in carica sia quelli che risulteranno eletti a seguito del prossimo appuntamento elettorale. Infatti, si deve ritenere che la “riduzione” prevista dal DGLS 149/2011 non sia stata prevista ad personam, ma voglia colpire gli organi istituzionali in quanto tali, avendo essi permesso il mancato rispetto del patto di stabilità.

Differente sarebbe la soluzione se si fosse verificata l’ipotesi prevista dall’art. 31 comma 28 della L 183/2011 il che non è avvenuto nel caso prospettato.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Giuseppe Zola)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 26/04/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)