

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 29 gennaio 2019, composta da:

Luciana SAVAGNONE	- Presidente
Antonio NENNA	- Consigliere
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Alessandro SPERANDEO	- Consigliere
Luciano ABBONATO	- Consigliere
Ignazio TOZZO	- Consigliere
Giuseppe di PIETRO	- Primo Referendario
Tatiana CALVITTO	- Referendario - relatore

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e, in particolare l'art. 7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata tramite p.e.c. dal Comune di Priolo Gargallo (SR), con nota di prot. n. 34346 dell'11 dicembre 2018 (prot. CC n. 11025 del 12 dicembre 2018);

vista l'ordinanza n. 23/2019/CONTR del 16 gennaio 2019 con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in Adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Tatiana Calvitto,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Il Sindaco del Comune di Priolo Gargallo, premesso che l'art. 14 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, attribuisce al Sindaco, per l'espletamento della attività connesse con le materie di sua competenza, la facoltà di conferire ad esperti estranei all'amministrazione incarichi a tempo determinato non costituenti rapporto di pubblico impiego, remunerati con compenso pari a quello globale per i dipendenti in possesso della seconda qualifica dirigenziale, con la nota in epigrafe chiede a questa Sezione di controllo di rimeditare sulle conclusioni cui è pervenuta nelle precedenti deliberazioni circa la riconducibilità della spesa in questione alle previsioni normative disciplinanti il contenimento della spesa pubblica in materia di collaborazioni e consulenze poste, in particolare, dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, con legge 30 luglio 2010, n. 122.

Più specificamente, il Sindaco del Comune di Priolo Gargallo lamenta che l'esiguità dell'importo disponibile per questa tipologia di spesa (appena € 14.000,00) non consenta di definire tutte le delicate questioni - oggetto anche del proprio programma elettorale - in tema di ambiente e sicurezza del territorio comunale, sede di uno dei più importanti poli industriali del territorio siciliano.

Egli sollecita, altresì, una necessaria riflessione sull'incongruenza che il tetto della spesa per il conferimento di incarichi di esperto sia determinato sulla base della complessiva spesa sostenuta per il personale, specialmente considerando che il compenso è testualmente commisurato dalla norma regionale alla retribuzione per i dipendenti con funzioni dirigenziali.

Il Sindaco, infine, pone all'attenzione della Sezione l'esigenza di ponderare il reciproco rapporto tra la citata legge regionale e le norme statali in materia di contenimento della spesa pubblica, atteso che il risultato finale dell'esegesi di questa Sezione di controllo avrebbe vanificato la precisa volontà del legislatore regionale - nell'ambito della propria sfera di autonomia statutaria - di dotare la figura del Sindaco dei Comuni siciliani di un qualificato supporto nell'attuazione del programma di governo del territorio locale.

Occorre preliminarmente scrutinare le condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo su istanza del Comune di Priolo Gargallo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Valutata l'ammissibilità dell'istanza sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco nella qualità di legale rappresentante dell'Ente locale ai sensi dell'art. 50 TUEL (cfr. Sezione delle Autonomie, *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* deliberati nell'Adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati con deliberazione 4 giugno 2009, n. 9), questa Sezione ritiene, altresì, sussistente il necessario requisito oggettivo, nella considerazione che l'interpretazione delle norme disciplinanti le misure di contenimento della spesa pubblica investe uno degli ambiti compresi nel perimetro dalla materia della *contabilità pubblica*, tenuto conto degli indirizzi espressi dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione 10 marzo 2006, n. 5, e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54.

In base a quest'ultima delibera, infatti, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "quesiti che risultino connessi alle modalità di

utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”.

Sul merito della questione proposta, il Collegio ritiene che la formulazione della richiesta non introduca sopravvenienze di fatto e di diritto tali da poter determinare la Sezione a conclusioni diverse da quelle già cristallizzatesi nei precedenti pareri resi dalle Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana negli analoghi casi esaminati con i pareri n. 72 del 2011, n. 95 del 2012 e n. 19 del 2013.

Specialmente in quest’ultimo parere, concernente alcuni quesiti sollevati a suo tempo dal Comune di Palermo e sovrapponibili a quelli posti in questa sede, la Sezione ha già diffusamente esaminato i profili degli effetti finanziari delle norme statate in materia di contenimento della spesa pubblica nell’ambito delle Regioni, anche a statuto speciale, alla luce della copiosa giurisprudenza costituzionale intervenuta in proposito.

Giova brevemente riepilogare gli esiti dell’attività ermeneutica di questa Sezione sull’argomento.

Agli effetti delle sole norme in materia di contenimento della spesa pubblica e fatta salva la diversa disciplina sostanziale, gli incarichi in esame sono ascrivibili *lato sensu* alla categoria generale delle *consulenze*, nella considerazione che la diversa terminologia utilizzata dal legislatore nelle molteplici disposizioni dell’ordinamento finanziario, con riferimento ai diversi incarichi conferiti dalla pubblica amministrazione a soggetti esterni, mira allo scopo di individuare, di volta in volta, i limiti di spesa consentiti, abbracciando complessivamente tutte le diverse tipologie di contratti con caratteristiche affini.

Come è desumibile dalla denominazione della rubrica dell’articolo 6 del d.l. n. 78/2010, *Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*, l’intenzione del legislatore è prioritariamente rivolta ad incidere in senso restrittivo sulle diverse possibili forme di compenso corrisposte dalle amministrazioni ai soggetti componenti gli organi “*comunque denominati*” e ai “*titolari di incarichi di qualsiasi tipo*” senza distinzioni di specie, nell’ottica di un generale disegno di coordinamento della finanza pubblica.

In disparte le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale circa la soggezione delle autonomie differenziate alle norme dello Stato contenenti limiti di spesa pubblica, le Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana hanno, altresì, osservato che la norma regionale in esame, in quanto disciplinante contratti con soggetti esterni all’amministrazione, sia estranea alla materia dello *status* giuridico-economico degli amministratori locali, fattispecie quest’ultima che potrebbe ritenersi, invece, ricompresa in uno degli ambiti della legislazione esclusiva della Regione siciliana quale *l’ordinamento degli enti locali*.

Successivamente al predetto parere n. 19 del 2013 delle Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana, la Corte costituzionale, con sentenza 2 aprile 2014, n. 72, all’esito di un esaustivo *excursus* delle principali pronunce in merito al citato art. 6 del d.l. n. 78/2010, ha nuovamente ribadito quanto segue: “*Come già affermato da questa Corte, l’art. 6 stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012). Esso non lede l’autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale (art. 119 Cost. e Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige). Anche gli enti ad autonomia differenziata, infatti, sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012)” (par. 6.1).*

Inoltre, è stato affermato: “*Come già precisato da questa Corte, il citato comma 20, primo periodo, nella parte in cui menziona le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, va inteso nel senso che le disposizioni dell’art. 6 «non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di*

principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali» (sentenza n. 139 del 2012).” (par. 6.2).

Ne consegue, pertanto, immutato il quadro normativo e giurisprudenziale successivo al citato parere n. 19 del 2013, nelle cui conclusioni è operata ampia disamina degli approdi raggiunti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139 del 2012.

Allo scopo di individuare un criterio orientativo che salvaguardi il perimetro dell'autonomia gestionale dell'ente locale nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica in materia di contenimento della spesa, giova, ad ogni modo, ricordare quanto esplicitato nel menzionato parere n. 19 del 2013 a proposito delle affermazioni della Corte costituzionale a sostegno della legittimità costituzionale del citato art. 6 del d.l. 78/2010.

In particolare, nella sentenza n. 139 del 2012, il paragrafo 6.1 della motivazione asserisce che i vincoli imposti dal legislatore nazionale all'autonomia di spesa degli enti hanno carattere di disciplina di principio e possono essere considerati rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali qualora stabiliscano un limite complessivo della spesa così da lasciare agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Cosicché, ai fini di una corretta esegesi dell'art. 6, comma 20, quest'ultima disposizione deve essere interpretata nel senso in cui, in quanto espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica, essa non imponga l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone, bensì richieda che le spese di funzionamento amministrativo siano ridotte di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato.

Sulla base di una valutazione globale dei puntuali limiti di spesa dettati dall'art. 6, gli enti territoriali diversi dallo Stato, dunque, sono soggetti al vincolo dell'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire, potendo modulare in modo discrezionale le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6 entro i limiti del vincolo complessivo (Corte costituzionale, sentenza n. 182 del 2011).

Tra le sopravvenienze normative occorre annoverare l'art. 21-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, con legge 21 giugno 2017, n. 96, con il quale il legislatore, nell'intento di creare nuovi spazi finanziari, ha stabilito la non applicazione di alcuni dei limiti specifici di spesa previsti dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010.

Destinatari di tale nuova disciplina sono i Comuni e le forme associative degli stessi (consorzi e unioni di Comuni) che soddisfino le seguenti condizioni: 1) abbiano approvato il rendiconto 2016 entro il termine di scadenza del 30 aprile 2017; 2) abbiano anche rispettato il saldo tra entrate e spese finali previsto dalle norme sul pareggio di bilancio (articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243).

Pertanto, al verificarsi delle seguenti condizioni per l'anno 2017, risultano disapplicabili le disposizioni che hanno imposto la riduzione delle spese per studi ed incarichi di consulenza nella misura minima dell'80% delle spese impegnate nel 2009 per la stessa finalità (art. 6, comma 7, d.l. n. 78/2010).

A decorrere dall'esercizio 2018, tali disposizioni si applicano esclusivamente ai Comuni e alle loro forme associative che abbiano approvato il bilancio preventivo dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che abbiano rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (art. 21-*bis*, comma 2, del d.l. n. 50/2017).

In conclusione, il Collegio, in conformità alle considerazioni già espresse nei propri pareri n. 72 del 2011, n. 95 del 2012 e n. 19 del 2013, ribadisce che i compensi degli esperti del sindaco, nominati ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, debbano essere ricompresi nel regime vincolistico di riduzione di spesa di cui all'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, con legge 30 luglio 2010, n. 122.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana in sede consultiva esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 29 gennaio 2019.

Il Relatore
(Tatiana Calvitto)

Il Presidente
(Luciana Savagnone)

Depositato in Segreteria il 5 marzo 2019
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)