



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

composta dai magistrati:

Gaetano D'Auria	Presidente
Adriano Del Col	Consigliere, relatore
Flavio Curto	Consigliere
Nicola Benedizione	Consigliere

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 maggio 2014;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la l. 21 marzo 1953, n. 161;

vista la l. 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 16 giugno 2000, n. 14, modificato con deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di presidenza 19 giugno 2008, n. 229;

visto il d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 (norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

visto il "Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali", sottoscritto il 6 aprile 2012, e, in particolare, l'art. 4 (Attività consultiva);

vista la richiesta di parere formulata dal Presidente del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL) con nota del 14 febbraio 2014 (prot. 129/CPEL);

vista l'ordinanza 15 maggio 2014, n. 6, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza per deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, cons. Adriano Del Col;

Premesso

1. - Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente del Consiglio permanente degli enti locali ha richiesto il parere della Sezione di controllo in merito all'applicazione agli enti locali della Valle d'Aosta dei limiti di spesa di cui all'art. 6 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con particolare riferimento ai commi 2, 3, da 5 a 9, da 12 a 14 e da 19 a 20.

Condizioni di ammissibilità

2. - Il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, "motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica" (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

L'espressione va riferita all'esercizio, da parte della Sezione regionale di controllo, della funzione consultiva, che, per la generalità delle Sezioni regionali, è prevista, unitamente ad "ulteriori forme di collaborazione", dall'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 ("Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché *pareri in materia di contabilità pubblica*. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane").

3. - A tale proposito, la Sezione ha sottoscritto con la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), in data 6 aprile 2012, il citato "Protocollo", il cui art. 4 (Attività consultiva), al comma 2, prevede tra l'altro che il CPEL può richiedere, "in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica" (di interesse degli enti locali).

4. - La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, come elaborati dalla giurisprudenza contabile e sostanzialmente riconducibili a due profili: la legittimazione del soggetto richiedente, l'ambito oggettivo delle materie entro le quali può espletarsi la funzione consultiva di questa Corte.

Nel caso in esame, sussiste senz'altro il requisito soggettivo, poiché la richiesta proviene dal rappresentante legale del CPEL.

Quanto al presupposto oggettivo, il quesito in esame deve ritenersi ammissibile per gli aspetti riguardanti, in generale, l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni finanziarie dirette a limitare la spesa sostenuta dagli enti pubblici per i propri apparati amministrativi.

La richiesta di parere, pertanto, può essere esaminata nel merito.

Ritenuto in fatto

5. – L'istanza di parere in esame risulta fare seguito a numerose richieste di chiarimento sulla materia pervenute al CPEL dagli enti locali e richiama, innanzitutto, la sentenza della Corte costituzionale 4 giugno 2012, n. 139, emessa su questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni, inclusa la Valle d'Aosta (ricorso n. 96 del 28 settembre 2010). Tali questioni vertevano, tra l'altro, sui commi dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 citati in premessa. In particolare, il CPEL evidenzia come la Corte abbia rigettato tali ricorsi chiarendo che le disposizioni in esame non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, quale riferimento per la determinazione dell'ammontare complessivo della riduzione di spesa, che, pertanto, gli enti locali possono rimodulare fra i diversi ambiti e obiettivi.

6. – Il CPEL richiama, inoltre, quanto espresso da questa Sezione nella propria "Relazione sugli esiti della prima analisi dei questionari relativi ai rendiconti 2011 e ai bilanci di previsione 2012 dei Comuni della Valle d'Aosta", approvata con deliberazione 27 giugno 2013, n. 12, in ordine all'inapplicabilità a tali enti delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 10 e da 12 a 14 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, tenuto conto, in particolare, di quanto enunciato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza del 30 luglio 2012, n. 215.

7.- Con tale sentenza la Corte costituzionale aveva valutato le questioni di legittimità costituzionale promosse, in particolare, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta relativamente all'art. 9, comma 2-bis, dello stesso d.l. n. 78/2010. Prendendo a riferimento l'accordo concluso in data 11 novembre 2010 tra lo Stato e la Regione e recepito dall'art. 1, commi 160 e seguenti, della l. 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), la Corte aveva chiarito che "Dalla conclusione dell'accordo e della successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera

della citata l. n. 220/2010 – atti entrambi sopravvenuti al d.l. n. 78/2010 recante la disposizione impugnata – consegue che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, il comma 2-bis dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 (che prevede una misura applicabile solamente a partire dall'anno 2011) è applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato”.

8. – Alla luce di quanto fin qui premesso e considerato che la prevalenza degli enti locali valdostani risulta aver dato applicazione alle disposizioni di riduzione di spesa di cui all'art. 6 del d.l. n. 78/2010, il CPEL chiede in particolare:

a) se gli enti locali siano tenuti o meno all'applicazione di tali disposizioni, intese quali disposizioni di principio nei termini chiariti dalla suprema Corte e, in caso di risposta positiva, se la rimodulazione delle riduzioni di spesa possa essere effettuata solo in sede di bilancio di previsione o possa avvenire anche in corso d'esercizio, purché entro il termine di chiusura del medesimo;

b) in caso di risposta negativa al quesito sub a), come tali enti debbano, eventualmente, operare contabilmente per riassegnare agli organi di indirizzo, direzione e controllo la riduzione del 10 per cento dei compensi a suo tempo disposta ai sensi del comma 3 del richiamato art. 6 e quali disposizioni gli stessi enti debbano applicare per la predisposizione dei bilanci di previsione pluriennali successivi all'anno 2013.

9. - Sulla richiesta di parere, l'Amministrazione regionale ha trasmesso le proprie osservazioni con nota prot. 2367/GAB del 25 marzo 2014, ai sensi del richiamato art. 4 del Protocollo d'intesa, ricostruendo, innanzitutto, il quadro giurisprudenziale in termini corrispondenti a quanto sopra esposto, integrato dalla recente sentenza della Corte costituzionale del 13 febbraio 2014, n. 23, con la quale è stato chiarito come la mancata applicazione dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 determina, anche per le Autonomie speciali, l'applicazione di tagli dei trasferimenti erariali, ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. n. 213/2012).

10. – La Regione ritiene che l'art. 6 del d.l. n. 78/2010 “si impone all'applicazione da parte degli enti territoriali, ivi compresi quelli ad autonomia

differenziata, nei limiti indicati dalla Corte costituzionale, che, nel respingere, con efficacia di giudicato, la questione di legittimità costituzionale sollevata nei riguardi del predetto articolo, ne ha ritenuto la conformità a Costituzione nella misura in cui lo stesso consente alle Regioni, e agli enti locali ubicati nei rispettivi territori, di allocare liberamente le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, garantendo in ogni caso il rispetto del limite complessivo di riduzione previsto". Segnala, a tale proposito, l'ulteriore rigore applicativo della disposizione in essere enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2012, nella quale è stato precisato che, a fronte di minori tagli relativi a singole voci di spesa, devono comunque essere esplicitamente indicate "le ulteriori misure di risparmio [...] che possano consentire di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione" previste dal citato art. 6 del d.l. n. 78/2010.

11. - Pur riconoscendo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 215/2012, ha particolarmente valorizzato la portata del citato accordo del 2010 tra Stato e Regione, recepito, come detto, dalla l. n. 220/2010, l'Amministrazione regionale esprime l'avviso che "l'efficacia della predetta pronuncia, riferita all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, non può essere estesa a questioni diverse da quella affrontata nel singolo giudizio in relazione al quale essa è stata resa, trattandosi peraltro di sentenza concernente l'esame di questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo a disposizioni diverse e di diverso contenuto (anche incidendo su materie comunque riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale), tanto da differentemente incidere sull'autonomia finanziaria regionale, ove solo si consideri che il citato art. 6, al comma 20, consente agli enti territoriali ivi richiamati, per quanto affermato nella sentenza interpretativa di rigetto n. 139/2012, di non applicare direttamente le singole disposizioni di contenimento, ma di rimodulare, ove ritenuto, le limitazioni di spesa, garantendo in ogni caso il risparmio complessivo derivante dall'applicazione di esse".

12. - L'Amministrazione regionale rileva, ancora, che "La pronuncia resa successivamente dalla Corte costituzionale [n. 215/2012] in esito al ricorso promosso dalla regione per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010 non può pertanto costituire il presupposto per "rimuovere" *ex post* gli effetti derivati dalla precedente sentenza che ha imposto l'applicazione dell'art. 6 in questione per le regioni, gli enti locali e gli altri enti e organismi "che fanno capo ai rispettivi ordinamenti" (sent. n. 139/2012, cit.) nel senso, ritenuto costituzionalmente rispettoso dell'autonomia regionale, della

possibilità di rimodulazione, ad obiettivo complessivo garantito. Una tale opzione ermeneutica, diretta nella sostanza a ritenere l'inapplicabilità a *posteriores* dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, addirittura per fare a ciò conseguire il ripristino dei compensi già ridotti in applicazione del medesimo articolo, oltre che dubbia sotto il profilo del possibile contrasto con la sentenza che su tale disposizione si è definitivamente espressa, appare anche opinabile nella misura in cui intende rimettere in discussione rapporti già definiti in applicazione del predetto art. 6, che detta numerose disposizioni di contenimento della spesa per gli apparati amministrativi la cui inapplicabilità a *posteriores* determinerebbe il ripristino, con la necessità di individuare le dovute coperture finanziarie a bilanci e consuntivi già approvati, di situazioni già puntualmente definite (si pensi alla riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo, alle riduzioni di determinate categorie di spesa contabilizzate nei bilanci già approvati, ai divieti di rimborsi chilometrici per il personale dipendente, ecc.). Ciò anche in considerazione del fatto che numerose disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 hanno avuto effetto, e necessitavano pertanto di applicazione, a far data dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge, mentre l'accordo di cui all'art. 1, commi 160 e seguenti, ha effetto per le annualità successive al 2010 (sent. n. 215/2012, cit.), di tal che "risulta quanto meno problematico determinarsi sulla (in)applicabilità delle predette disposizioni di contenimento della spesa, facendo leva sui contenuti di un accordo riferito a diversi periodi temporali".

13. – Conclusivamente, la Regione ribadisce doversi ritenere "che l'art. 6 del d.l. n. 78/2010 trovi applicazione nei limiti e con le prescrizioni indicate dalla Corte costituzionale, non potendo trovare le fattispecie ivi elencate regolamentazione diversa da quella fatta definitivamente propria dal Giudice costituzionale nella sentenza n. 139/2012", così confermando il precedente avviso reso sulla stessa materia con riguardo ad un parere richiesto da un Comune a questa Sezione di controllo ed espresso con deliberazione del 29 marzo 2013, n. 8.

Considerato in diritto

14. – L'istanza di parere formulata dal CPEL verte, essenzialmente, sull'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 6 del d.l. n. 78/2010 agli enti locali della Valle d'Aosta in relazione a quanto espresso da questa Sezione nella richiamata deliberazione del 27 giugno 2013, n. 12, concernente una prima analisi degli esiti dei questionari, relativi ai rendiconti 2011 e ai bilanci di previsione 2012,

predisposti dagli organi di revisione dei comuni della Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

15. - Tali questionari-relazioni, approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e adeguati da questa Sezione alle peculiarità normative della Regione autonoma Valle d'Aosta, sono, tra l'altro, finalizzati alla verifica che le gestioni degli enti locali si svolgano nel rispetto delle esigenze di coordinamento finanziario configurate nella legge (v. Note metodologiche di lettura dei questionari-relazione, del. Sez. autonomie n. 10/2012). Pertanto, le relative risultanze finanziarie confluiscono nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, annualmente approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo (v. Rapporto 2012, p. 206 e ss.).

16. Le risultanze finanziarie delle riduzioni di spesa degli enti valdostani connesse alle disposizioni di principio di cui all'art. 6, commi da 7 a 10 e da 12 a 14, del d.l. n. 78/2010 [par. 3.e) della richiamata deliberazione n. 12/2013 relativa ai rendiconti 2011 e ai bilanci di previsione 2012] non formarono oggetto di specifico esame da parte della Sezione in considerazione di quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 215/2012 in materia di concorso della Regione Valle d'Aosta all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale per gli esercizi 2011-2013 di riferimento della l. n. 220/2010.

17. - La Sezione rileva che quanto sopra mantiene impregiudicata, per gli enti locali della Valle d'Aosta, l'obbligatoria applicazione delle disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 richiamate in premessa, quale espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica, nei termini indicati dalla Corte costituzionale nelle citate sentenze n. 182/2011, n. 139/2012 e n. 262/2012, tutte a suo tempo richiamate da questa Sezione nel formulare il parere relativo alle spese per relazioni pubbliche e di rappresentanza di cui al comma 8 dello stesso art. 6 (v. del. n. 8/2013, p. 5, par. 13). Le disposizioni di quest'ultimo, infatti sono estranee (per ragioni di antecedenza temporale) a quelle oggetto dell'accordo e della citata l. n. 220/2010, onde richiedevano un'autonoma applicazione, quali principi di coordinamento della finanza pubblica, anche da parte delle regioni speciali.

18. - Non sussiste, pertanto, alcun presupposto giuridico che autorizzi la riassegnazione (in sostanza, la restituzione) ai titolari degli organi di indirizzo,

direzione e controllo degli enti locali, dei compensi a suo tempo ridotti ai sensi del comma 3 dell'art. 6 del d.l. n.78/2010.

19. - Resta parimenti confermata, nella predisposizione dei bilanci di previsione e nell'intera gestione finanziaria degli enti locali, l'obbligatoria applicazione delle disposizioni di cui agli ulteriori commi dello stesso art. 6 richiamati in premessa, doverosamente rammentando che talune violazioni delle stesse costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. L'osservanza delle disposizioni in argomento deve, pertanto, essere considerata sia nelle relazioni degli organi di controllo al bilancio di previsione, alle sue variazioni e al rendiconto dell'esercizio finanziario, sia nei pareri resi dai dirigenti e dai responsabili dei servizi in ordine alle proposte di deliberazione concernenti i predetti documenti oltre che negli atti amministrativi concernenti spese corrispondenti a quelle indicate nell'art. 6 del d.l. n. 78/2010.

20.- La Sezione tiene, infine, ad evidenziare l'ulteriore rigore interpretativo che emerge dalla pronuncia resa recentemente dalla Corte costituzionale (n. 127/2014) sul ricorso promosso, tra le altre, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201/2011 (convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011) in materia di adeguamento degli ordinamenti a quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78/2010 relativamente alla riduzione degli organi di amministrazione e di controllo. Nella sentenza, infatti, la Corte, rigettando i ricorsi di alcune Autonomie speciali che lamentavano, in sostanza, come il vincolo di spesa contenuto nel comma 5 dell'art. 6 in esame non lasci alle stesse margini di scelta, ha affermato che "dall'accertata natura di principio fondamentale discende la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale".

Considerato che il comma 20 del medesimo art. 6 ha definito quali disposizioni di principio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, tutte le disposizioni dello stesso articolo, l'affermazione della Corte induce a ritenere che le rimodulazioni delle voci di spesa effettuate ai sensi dello stesso comma 20, in assenza di ulteriori norme regionali, possono essere realizzate esclusivamente fra gli specifici ambiti e obiettivi elencati nei vari commi dell'art. 6.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in relazione alla richiesta formulata dal Presidente del Consiglio permanente degli enti locali richiamata in premessa.

Copia del presente parere sarà inviata, oltre che al Presidente del CPEL, al Presidente della Regione, nonché al Presidente della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Il relatore

Adriano Del Col

Il presidente

Gaetano D'Auria

Depositato in segreteria il 7 luglio 2014

Il funzionario

Debora Marina Marra