

Rivista N°: 1/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 09/01/2015

AUTORE: Giovanni Luchena*

LA RIDUZIONE “APPARENTE” DEI “COSTI DELLA POLITICA”: IL LEGISLATORE SI “AFFIDA” ALLA CORTE DEI CONTI PER TAGLIARE LE INDENNITÀ ED I GETTONI DI PRESENZA NEGLI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE

1. “Costi della politica” e riduzione della spesa nelle pubbliche amministrazioni. – 2. Il principio del coordinamento della finanza pubblica come “scudo” delle politiche riduttive della finanza pubblica. La sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 2012. – 3. La gratuità dell’incarico negli organi degli enti a contribuzione pubblica: la normativa in vigore e gli orientamenti giurisprudenziali. – 4. Ad impossibilia nemo tenetur...meglio la Corte dei conti.

1. “Costi della politica” e riduzione della spesa nelle pubbliche amministrazioni

Uno degli argomenti maggiormente dibattuti in questi ultimi anni nelle sedi più disparate, non escluse, ovviamente, quelle politico-istituzionali, variamente e sotto diversi profili “interessate” o protagoniste, è quello relativo ai cosiddetti “costi della politica”. Tale espressione assume un significato polisenso essendo utilizzata convenzionalmente per indicare un fenomeno ampio concernente l’uso non efficiente delle risorse finanziarie pubbliche: si è fatto sovente riferimento, infatti, da un lato, alle spese di funzionamento delle istituzioni rappresentative, degli organi di direzione politica e del personale da questi dipendente operante in funzione di diretta collaborazione; dall’altro, alla disciplina concernente le spese elettorali sostenute dai partiti e dai movimenti politici (sotto forma di rimborsi).

A questo proposito, di particolare interesse è la questione dell’utilizzo delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni riguardanti le indennità, gli emolumenti e i gettoni di presenza in favore di presidenti e consiglieri di amministrazione di enti a contribuzione pub-

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bari - Aldo Moro — giovanni.luchena@uniba.it

blica di natura non elettiva e, magari, la stessa istituzione di enti ed organi di livello statale e locale¹.

¹ In generale, sui cosiddetti “costi della politica” e sulla riduzione del numero dei rappresentanti nelle istituzioni, v., tra gli altri, V. FIORILLO, *Statuti regionali: alla ricerca del consolidamento?*, in www.forumcostituzionale.it, 19 maggio 2009; E. CIVETTA, *La manovra correttiva 2010 per gli enti locali. Guida all'applicazione. Legge 30 luglio 2010, di conversione del D.L. 78/2010*, Sant'arcangelo di Romagna (RN), 2010, 139; F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.org; G. D'AURIA, *La «manovra di agosto». Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 15 ss.; L. TRUCCO, *Cambiano i governi ma la musica resta la stessa: le Regioni si trovano a dover fare i conti con riduzione di spesa – anche in materia elettorale – centralisticamente determinate*, in www.dirittiregionali.org, 25 luglio 2012; S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. Cost.*, 2012, 2869 ss.; F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 6-7 aprile 2012, Napoli, 2012, 335 ss., *passim*; L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in www.federalismi.it, 3 ottobre 2012; N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. Federalismo*, 2013, 29 ss.; R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, 97 ss.; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli” (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in www.forumcostituzionale.it; nonché il recente rapporto realizzato dal centro di Documentazione e ricerche della Camera dei deputati sui “*Temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura, Affari costituzionali e ordinamento della Repubblica*”, n. 1/1, marzo 2013, 110 ss. L'incremento progressivo dei “costi della politica” può essere dovuto a quello che Giuseppe Guarino aveva avuto modo di definire come il «superdimensionamento della classe politica» con la conseguente «dilatazione» della sua organizzazione fino alla «occupazione» dello Stato: G. GUARINO, *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema*, in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1984, 5-11, ora in *Id.*, *Dalla Costituzione all'Unione europea [del fare diritto per cinquant'anni]*, IV, Napoli, 1994, 81 ss. Le leggi che contengono disposizioni concernenti la riduzione dei costi della politica sono, tra le altre, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (“*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010*”); il D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 (“*Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni*”, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42); il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (“*Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (“*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; il D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (“*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148; il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (“*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*”), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214; il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (“*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 e il D.L. del 10 ottobre 2012, n. 174 (“*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*”), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213; D.L. 24 aprile 2014, n. 66 (“*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*”, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89. Si segnala, infine, che la legge 7 aprile 2014, n. 56, nota come “legge Del Rio”, stabilisce che tutte le cariche all'interno delle Unioni di comuni siano gratuite (art. 1, c. 108), norma precedentemente prevista dall'art. 14, c. 7, del D.L. n. 78 del 2010, poi ripresa dall'art. 23, c. 22, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, valevole per tutte le forme associative degli enti locali. Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di “costi della politica”, v., da ultimo, E. ROSSI, *La giurisprudenza costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013: profili statistici e profili più rilevanti*, in www.giurcost.org, 2014, 16 ss.

“Costi della politica” sostenuti dalle amministrazioni, di ogni livello, da quello statale a quello regionale, fino a quello degli enti territoriali minori, possono essere anche considerati quelli, per dir così, “indotti” o “derivati” dalla politica: ad esempio, la gran parte degli enti locali dislocati sul territorio nazionale ha, per lungo tempo, “usufruito” della legge per costituire un reticolo di enti, società, agenzie che ha contribuito all’innalzamento della spesa corrente anche attraverso la corresponsione di cospicue indennità o di sproporzionati gettoni di presenza in favore di coloro i quali ricoprivano gli incarichi di amministratori di quegli enti.

Le spese di funzionamento di tali enti, dunque, sarebbero “costi della politica” in senso stretto, cioè, come si accennava, costi determinati *dalla* politica che, fattasi scudo del principio autonomista e magari della forma giuridica di diritto privato adottata per la costituzione dei suddetti enti, ha consentito che si moltiplicasse la spesa pubblica.

In generale, il pesante debito pubblico, i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità a livello sia europeo sia interno², i vincoli scaturiti dalla novella costituzionale sull’obbligo del pareggio di bilancio³ (che riguarda direttamente tutte le «amministrazioni pubbliche», che, in base al nuovo art. 97 Cost., «assicurano l’equilibrio dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito pubblico»), l’esigenza del ridisegno complessivo del sistema degli enti locali minori in funzione di razionalizzazione della spesa pubblica e la riduzione del numero degli enti del cosiddetto “sottogoverno” hanno indotto il legislatore a por mano ad una serie di misure aventi l’obiettivo di “tagliare”, cioè di ridurre, la spesa corrente delle amministrazioni statali e regionali⁴, le quali non sempre sono state esempio di oculatezza e di trasparenza nell’uso delle risorse finanziarie pubbliche.

Uno dei fattori del *trend* incrementale della spesa pubblica, infatti, è stato individuato nella proliferazione dei mandati di natura politico-amministrativa, le cui logiche si sono rivelate del tutto estranee ai criteri del “buon governo” della cosa pubblica. Per tale motivo, in un momento particolarmente difficile della vita economico-finanziaria del Paese, il legislatore ha avviato, a partire dal 2010 (sulla scia di un indirizzo in verità riscontrabile anche in precedenti disposizioni di legge), un più incisivo “corso” volto alla riduzione, progressiva e su larga scala, delle spese a carico del bilancio delle pubbliche amministrazioni.

E, tuttavia, a dispetto di tale indirizzo legislativo, non sembra che gli enti territoriali abbiano collaborato attivamente alla riduzione dei suddetti costi.

Scopo delle presenti note è quello, da un lato, di ricostruire la normativa sul divieto di assegnare un compenso (indennità, gettoni di presenza e emolumenti) agli amministratori di

² Uno degli obiettivi fondamentali del patto di stabilità interno è appunto quello del controllo dell’indebitamento netto degli enti locali.

³ Sull’argomento v. i contributi contenuti nel volume di R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013; I CIOLLI, *The Balanced Budget rule in the Italian Constitution: it ain’t necessarily so...useful?*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Rivista, n.4/2014.

⁴ Su tali aspetti, N. LUPO, G. RIVOCCHETTI, *Finanza pubblica: principi ispiratori e tendenze evolutive*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, Padova, 2012, 134 ss., *passim*; M. DENTAMARO, *Regioni, enti controllati e società partecipate: verso una semplificazione?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

enti e organismi posseduti o partecipati da soggetti pubblici, dall'altro, di verificare come la detta normativa sia stata "intesa", per così dire, dalla giurisprudenza.

La giurisprudenza scandagliata consente, in modo particolare, di chiarire taluni aspetti che, in alcuni casi, hanno suscitato dubbi ed incertezze sul piano applicativo, fra i quali il profilo riguardante l'individuazione degli enti da ritenere sottoposti o sottoponibili al divieto di corresponsione di indennità e gettoni di presenza. Il rilevato consolidarsi degli orientamenti giurisprudenziali dovrebbe, così, permettere una più puntuale attuazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, della normativa contenuta nell'art. 6 del D.L. n. 78 del 2010 sulla riduzione della spesa corrente concernente il funzionamento di enti e aziende a totale o parziale partecipazione finanziaria pubblica.

La *ratio* di tale normativa risiede, principalmente, nella necessità di alleggerire i bilanci pubblici e di razionalizzare la spesa, anche per far fronte agli obblighi derivanti dai vincoli comunitari, posti a carico degli Stati a più alto debito pubblico, che, come è noto, pongono una serie di obiettivi di natura finanziaria che limitano fortemente la capacità di spesa.

2. Il principio del coordinamento della finanza pubblica come "scudo" delle politiche riduttive della spesa pubblica. La sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 2012

Bisogna porre in luce come la normativa concernente la riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, di quelli relativi alle indennità, agli emolumenti e ai gettoni di presenza attribuiti ai presidenti e ai componenti dei consigli di amministrazione di enti finanziati dai bilanci pubblici, deve essere considerata nel suo complesso, cioè quale parte di un più ampio disegno volto alla revisione della spesa: essa riguarda, tra gli altri, lo Stato, le società nelle quali esso vi partecipa direttamente o indirettamente e gli enti pubblici economici.

In particolare, per quanto riguarda le Regioni e gli enti locali, la disposizione richiamata trova il suo fondamento nel disposto di cui all'117, c. 3 Cost. e cioè nel principio del coordinamento della finanza pubblica⁵. Invero, tale *materia* sarebbe da ricomprendere non tanto tra quelle di competenza concorrente Stato-Regioni, quanto, considerate le sue «notevoli

⁵ G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni (dicembre 2007)*, in www.issirfa.cnr.it; D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in federalismi.it, 30 novembre 2010; M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica (settembre 2013)*, Relazione presentata al Convegno "Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V", svoltosi a Roma il 13 giugno 2013, in www.issirfa.cnr.it; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Rivista, 7 gennaio 2012; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013; L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)*, in www.amministrazioneincammino.luis.it.

capacità espansive», in quelle cosiddette “trasversali” (o materie-funzione o ancora materie-non materie)⁶, benché, talvolta, tale capacità di incidenza possa essere ritenuta anche eccessiva⁷.

La Corte costituzionale, infatti, in più di un’occasione, ha avuto modo di attribuire «la natura di principi fondamentali della materia (di competenza legislativa concorrente) del coordinamento della finanza pubblica alle norme statali che pongono obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» in termini di «contenimento complessivo della spesa corrente»⁸.

Nella prospettiva del risanamento/razionalizzazione della finanza pubblica, le norme statali costituirebbero un limite invalicabile nel rispetto delle finalità riguardanti il contenimento degli oneri gravanti sul sistema finanziario nella sua globalità, cioè, in definitiva, alla luce dell’interesse economico-finanziario nazionale.

L’esigenza del coordinamento della finanza pubblica, dunque, abiliterebbe il legislatore statale ad indicare norme di principio contenenti una disciplina omogenea in materia di finanza pubblica allargata che può legittimamente incidere sulle competenze assegnate alle Regioni, lasciando al legislatore regionale il solo compito di concorrere alla individuazione dei mezzi ai fini della concretizzazione degli obiettivi prefigurati dalla legge dello Stato⁹.

I limiti attratti dal principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica si riferiscono a qualunque onere sostenuto da un soggetto giuridico pubblico e privato – ad eccezione di quegli enti tassativamente enumerati – «in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»¹⁰. E, infatti, le ricordate norme di contenimento della spesa – esplicitamente qualificate dal legislatore come “norme di coordinamento della finanza pubblica” – hanno come obiettivo di evitare, da un lato, l’appesantimento dei bilanci che possono acuire lo stato di crisi economico-finanziaria¹¹,

⁶ Sulle “materie trasversali”, v., tra gli altri, P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Rivista, 28 febbraio 2005; A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V (“modello” ed esperienza a confronto)*, in *Ist. Federalismo*, 2006, 775 ss.; R. BIN, *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*, in *Ist. Federalismo*, 2009, 439 ss.; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, 263 ss.; E. LANZA, *Trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni (giugno 2011)*, in www.issirfa.cnr.it.

⁷ A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 119.

⁸ Corte cost., 4 giugno 2012, n. 148, con nota di A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie “alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni”*, in *Le Regioni*, 2012, 1137 ss.; similmente, Corte cost., 1 aprile 2011, n. 108, con nota di A. MORELLI, *Regione Calabria: la Corte ribadisce il valore del concorso pubblico*, in *Diritti regionali* e 17 novembre 2010, n. 326, con nota di E. GIGLIO, *Lo Stato deve continuare a garantire gli investimenti effettuati dalle Comunità montane*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁹ Corte cost., 7 maggio 2008, n. 159.

¹⁰ Corte dei conti, Sezioni riunite, delibera n. 54 del 17 novembre 2010.

¹¹ Gli studi sulla crisi economico-finanziaria sono molto numerosi. Si segnalano, senza pretesa di esautività, i contributi di T. ATKINSON, *Depressione di chi? La crisi economica e le disuguaglianze*, in AA. VV., *Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato*, Camera dei deputati, Roma, 2009, 13 ss.; M. FORTIS, *Intervento*, ivi,

dall'altro, l'inattuazione delle norme comunitarie di contenimento finanziario (patto di stabilità, riduzione dei disavanzi, e così via), che costituisce un ulteriore limite, egualmente pregnante, imposto alla legge sia statale sia regionale (art. 117, c. 1, Cost.).

Anche la disposizione contenuta nella legge statale che statuisce il principio della gratuità della partecipazione ad organi collegiali che ricevono comunque contributi a carico delle finanze pubbliche si colloca in tale quadro di riferimento¹². Come si diceva in precedenza, però, tali prescrizioni non sempre vengono messe in atto con la dovuta diligenza, ad esempio, da parte delle Regioni.

La Corte costituzionale¹³, infatti, ha avuto modo di pronunciarsi proprio sulla problematica in oggetto nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Governo nei confronti di talune disposizioni contenute nella legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011, che prevede la trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.¹⁴) in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.S.P.)¹⁵, e in particolare dell'art. 11, il quale prevede che al Presidente dell'A.S.P. (Azienda di Servizi alla Persona) competa un'indennità di carica corrispondente in misura percentuale a quella dei direttori generali delle A.U.S.L. e che a ciascuno dei componenti del consiglio di amministrazione ne sia riconosciuta una pari al sessanta per cento di quella spettante al Presidente. La previsione della legge regionale abruzzese si sarebbe posta, dunque, secondo il Governo, in contrasto con l'art. 6, c. 2, del decreto-legge n. 78 e, conseguentemente, risulterebbe violato il principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, c. 3, Cost.

La Corte ha stabilito che l'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78 del 2010 «afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che “comunque rice-

41 ss.; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. Cost.*, 2012, 9 ss.; R. BIFULCO, *Introduzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, 1 ss.; R. MICCÙ, *Intervento. Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, ivi, 553 ss.; M. LUCIANI, *Conclusioni*, ivi, 571 ss.; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della costituzione*, in www.giurcost.org; A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Rivista, n. 3/2014; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, ivi; F. DONATI, *La crisi dell'euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in www.federalismi.it, 17 settembre 2014 L. DI MAJO, A. GASPARRO, M. VITTORI, *L'omogeneità di valori nell'Unione europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali: quali scenari?*, in www.federalismi.it, 15 ottobre 2014; I. VISCO, *The Exit from the Sovereign Debt Crisis: National Policies, European Reforms and Monetary Policy*, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 1, n. 1, 2014, 7-16.

¹² Corte dei conti – sez. contr. Campania – 12 luglio 2011, n. 336; Corte dei conti – sez. contr. Lombardia – 15 giugno 2011, 361; Corte dei conti – sez. contr. Veneto – 9 marzo 2011, n. 244; Corte dei conti – sez. contr. Piemonte – 56/2011/SRCPIE/PAR.

¹³ Corte cost., 27 giugno 2012, n. 161.

¹⁴ Sulle I.P.A.B., fra gli altri, F. GABRIELE, *La sorveglianza sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e sugli enti ospedalieri nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Giur. It.*, vol. 7, pt. 1, 1974, 1143 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Regioni e persone giuridiche private. Profili costituzionali*, Padova, 1995.

¹⁵ L. R. Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca “*Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)*”.

vono contributi a carico delle finanze pubbliche”¹⁶. La norma, ad avviso della Corte, «si inquadra nelle misure di coordinamento della finanza pubblica» e, dunque, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi e a quelli pubblici economici (non necessariamente una «unità istituzionale» appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni¹⁷), «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa di tali enti»¹⁸; essa «si ispira alla finalità del contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi»¹⁹ al fine di incidere su alcune delle cause che contribuiscono a far lievitare la spesa corrente delle pubbliche amministrazioni.

La richiamata sentenza, che si pone in linea di continuità con precedenti pronunce sul tema del principio di coordinamento della finanza pubblica (anche con riferimento al raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Patto di stabilità interno)²⁰, supera la concezione, adottata nella fase immediatamente successiva all'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V della parte II della Costituzione, del coordinamento finanziario di tipo orizzontale, cioè un coordinamento per obiettivi, che lasciava più ampi spazi alle Regioni nella “ricerca” del dettaglio e, tuttavia, rivelatosi, sostanzialmente, inadeguato a garantire un governo efficace della finanza pubblica²¹. La Corte, dunque, sembra consolidare il già esteso ruolo della legge statale nella definizione delle finalità unitarie volte a ridurre la spesa pubblica allargata, che può comportare anche l'indicazione puntuale degli strumenti ritenuti utili e necessari per assicurare il contributo attivo degli enti territoriali alla partecipazione ai processi di convergenza e di stabilità come stabiliti dalle norme europee e nel quadro dei principi costituzionali: si tratta, in definitiva, di tutte quelle disposizioni di legge, definite di coordinamento della finanza pubblica «in senso dinamico»²², che oggi determinano l'indirizzo e “governano” l'attuazione uniforme dei meccanismi di contrazione della spesa pubblica.

La situazione finanziaria determinata dalla crisi economica esige che un determinato intervento statale di contrasto della medesima debba o possa comprendere, e, conseguentemente, difendere tutti gli strumenti ritenuti necessari al fine di conseguire quegli obiettivi che possono determinare concreti risultati di risanamento della finanza pubblica.

¹⁶ Corte cost. n. 161 del 2012, punto 9, *cons. dir.*

¹⁷ Corte dei conti – sez. contr. Piemonte – 56/2011/SRCPIE/PAR..

¹⁸ Corte cost., n. 161 del 2012, punto 9, *cons. dir.*

¹⁹ Corte cost., n. 161 del 2012, punto 9, *cons. dir.*

²⁰ Tra le altre, Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4; 26 gennaio 2004, n. 36; 20 maggio 2008, n. 159; 24 luglio 2009, n. 237, con note di G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materia residuali*, in www.forumcostituzionale.it e di A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in www.federalismi.it, 9 settembre 2009.

²¹ D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2011, 432.

²² L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in www.federalismi.it, 15 gennaio 2014, e bibliografia ivi richiamata, in particolare alla nota 20, 7. Inoltre, L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, 11 gennaio 2011.

Fra gli enti *costitutivi* della Repubblica (art. 114 Cost.), lo Stato ha progressivamente assunto un ruolo di primazia nel processo di risanamento dei conti pubblici anche in quanto responsabile dinanzi agli organi dell'Unione europea per mancata attuazione delle norme comunitarie in materia finanziaria. I vincoli derivanti dagli impegni assunti a livello europeo (o impostici dalle istituzioni finanziarie internazionali) hanno contribuito a rafforzare, loro malgrado, il principio dell'«unità finanziaria»²³ impegnando, così, anche le Regioni e gli enti locali ad applicare compiutamente la disciplina statale. La legge statale, allora, nella prospettiva della riduzione dei costi, e non ostante le “resistenze” regionali, è divenuta, di fronte all'Unione europea (ma anche ai mercati finanziari, al Fondo monetario internazionale e alla Banca centrale europea), un elemento di garanzia dell'equilibrio dei saldi finanziari degli Stati.

L'equilibrio finanziario, in diverse occasioni, è stato seriamente messo in discussione anche dal (mai cessato) comportamento delle Regioni (ma anche di alcuni enti locali), che hanno dato vita ad un numero davvero spropositato di enti, variamente denominati e con funzioni le più disparate, che hanno inciso non poco sulla finanza pubblica anche attraverso la corresponsione di indennità, gettoni di presenza o emolumenti in favore di presidenti e di componenti dei consigli comunque denominati (di amministrazione o direttivi o di gestione). L'*empowerment* della funzione di coordinamento della finanza pubblica in capo al legislatore statale consente a quest'ultimo di intervenire anche ad ampio raggio – cioè, come usa dirsi, in maniera trasversale – stabilendo indirizzi valevoli per tutti i soggetti dell'ordinamento, che, conseguentemente, sono tenuti a non esorbitare dagli obiettivi di finanza pubblica stabiliti appunto dal “centro” e, comunque, come si diceva, comunitariamente vincolanti²⁴.

La natura assorbente del principio di coordinamento della finanza pubblica impedisce, dunque, alla Regione di corrispondere indennità o gettoni di presenza anche se la natura giuridica del costituendo ente fosse privata ma finanziata con contributi a carico delle finanze pubbliche. In tale circostanza, la “trasversalità” della materia “coordinamento della finanza pubblica”, che, nel caso di specie, si manifesta in tutto il suo potenziale invasivo, incide anche sulla materia degli enti pubblici non economici regionali.

Anche le disposizioni concernenti il divieto di corresponsione di indennità e di gettoni di presenza sono, per così dire, nel loro piccolo, strumentali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, come indicati nei documenti di programmazione finanziaria, che potranno conseguire gli esiti previsti soltanto «se vengono fissati, con validità per l'intero comparto regionale, precisi limiti, che devono necessariamente tradursi in cifre per acquistare effettività, e non ridursi a mere indicazioni di massima inidonee a conseguire i risultati voluti e im-

²³ D. IMMORDINO, *op. cit.*, 434.

²⁴ L'accentramento delle funzioni legislative statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è diretta conseguenza delle modifiche apportate agli articoli 81 e 97 della Costituzione nel 2012, in attuazione del c.d. *Fiscal compact*. Inoltre, si registra il ridimensionamento dell'«[l]'autonomia finanziaria degli enti territoriali, contenuta nell'art. 119 Cost., vincolandola al rispetto dei relativi bilanci e all'osservanza dei doveri economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo»: P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, 36.

sti dall'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»²⁵.

Il legislatore statale, consapevole dei rischi di natura finanziaria cui il Paese può andare incontro, ha dovuto, *bon gré mal gré*, porre mano ad una serie di misure riduttive della spesa pubblica fra le quali quelle, certamente non le più significative sul piano quantitativo, di cui alla normativa in oggetto, che, oltre tutto, è da ritenersi una "materia" o una questione politicamente sensibile e alla quale è sensibile, ancor di più, l'opinione pubblica.

3. La gratuità dell'incarico negli organi degli enti a contribuzione pubblica: la normativa in vigore e gli orientamenti giurisprudenziali

La recente normativa evidenzia, come precedentemente accennato, per quel che concerne l'oggetto della presente indagine, una maggiore risolutezza nel perseguire l'obiettivo della riduzione dei "costi della politica"²⁶ e degli apparati amministrativi e, segnatamente, dei "tagli" delle indennità per presidenti e componenti degli organi collegiali nominati o, in alcuni casi, eletti da consessi ristretti, dai competenti enti pubblici. L'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78 del 2010, ad esempio, stabilisce la gratuità della partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, della gran parte degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche. L'unica forma di "retribuzione" non può, in ogni caso, superare un importo simbolico²⁷.

La normativa in questione, dunque, contiene un divieto *esplicito* di non corresponsione di indennità o di emolumenti sia in capo a coloro che partecipano, in qualità di componenti, ai detti organi collegiali, comunque denominati, degli enti che ricevono contributi finanziari

²⁵ Corte cost. 2 novembre 2009, n. 284, punto 7.2, *cons. dir.*

²⁶ Talvolta, però, anche allargandone impropriamente il campo di azione, F. COVINO, *op. cit.*, 337.

²⁷ La violazione della disposizione *de qua* determina la responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono da considerarsi nulli. La medesima disposizione, peraltro, non si applica agli organi costituzionali e a quelli indicati nel decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque ad Università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle Camere di commercio, agli enti del servizio sanitario nazionale, agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle o.n.i.u.s., alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro vigilante, nonché alle società. La norma richiamata impone la riduzione generalizzata della spesa, valevole cioè per *tutti* gli enti che ricevono una contribuzione pubblica, ad eccezione di quelli contenuti in un apposito elenco redatto a cura dell'I.S.T.A.T. che ne sono espressamente esentati (art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, "*Legge di contabilità e di finanza pubblica*". L'elenco contenente le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, recentemente aggiornato, è nella Gazzetta ufficiale – Serie generale n. 227 del 28 settembre 2012). Invero, occorre rilevare che già l'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 ("*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*") – cui va ascritto l'avvio del processo di riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni – escludeva da tale previsione le commissioni, i comitati e gli organismi delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale alle quali viene, tuttavia, richiesto l'ulteriore adempimento, da realizzarsi in una fase successiva, consistente nella riduzione dei costi incidenti sulla finanza pubblica.

a carico delle finanze pubbliche, sia al presidente dei medesimi. Tali cariche sono, perciò, da considerarsi onorifiche e a titolo gratuito. La norma, peraltro, non contiene alcun elemento di differenziazione fra i diversi livelli di governo (si tratta, pertanto, degli enti finanziati e controllati dallo Stato, dalle Regioni e dagli altri enti territoriali) e il riferimento alle «finanze pubbliche» allude a qualunque bilancio di un ente pubblico.

Ad adiuvandum, si segnala che la circolare del Ministero delle finanze n. 33 del 2011, che, sull'argomento, richiama la sua precedente n. 40 del 2010, fa riferimento agli enti aventi personalità giuridica sia di diritto pubblico sia di diritto privato e che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, individuando, così, una vasta gamma di "soggetti" obbligati al rispetto del divieto di corresponsione delle indennità e dei gettoni di presenza concessi in favore dei presidenti e dei componenti di consigli di amministrazione o, più in generale, di consessi, variamente denominati (ad esempio: consiglio direttivo, comitato esecutivo, e così via), ma aventi funzioni di amministrazione e di direzione.

Invero, la normativa in parola, che si riferisce ad un'ampia platea di soggetti giuridici, non consentirebbe la corresponsione di compensi ai titolari (come, ad esempio, al presidente del consiglio di amministrazione di un ente costituito da enti pubblici, indipendentemente dai compiti a questo assegnati), di nomina politica, degli enti non inclusi nell'elenco redatto dall'I.S.T.A.T., intendendosi la carica assegnata solo ed esclusivamente a titolo onorifico e gratuito²⁸.

Bisogna porre in rilievo come fra gli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, ottenuti a qualsiasi titolo²⁹, vadano ricompresi tutti quegli enti che ottengono qualunque beneficio in risorse pubbliche in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente medesimo ovvero di diminuirne quelle passive. Ne consegue che, per la gran parte degli enti sia di livello statale sia di livello regionale e locale, ove finanziati con risorse a carico dei bilanci pubblici (da intendersi, in senso lato, cioè tutto ciò che proviene, direttamente o indirettamente, dalla finanza pubblica), non deve ritenersi escluso il divieto posto dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, in particolar modo quando siano presenti trasferimenti in danaro da parte dello Stato e/o degli altri enti pubblici, territoriali e non. Il che implica il controllo sull'utilizzazione del denaro pubblico da parte della Corte dei conti che, come è noto, effettua il controllo successivo sulle pubbliche amministrazioni e sugli enti «sovvenzionati» nell'interesse finanziario dello Stato³⁰.

²⁸ Corte dei conti, sez. contr. Liguria, 1 agosto 2012 – Par. 88/2012.

²⁹ V., sul punto, la circolare ministero dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2011, n. 33. Bisogna rilevare come l'elenco redatto dall'I.S.T.A.T. sia rimasto sostanzialmente immutato nel tempo e che oggi «indica oltre 10 mila unità, 126 delle quali definiscono il perimetro del sottosettore Amministrazione centrale (S1611). Di queste ultime solo 69 unità sono presenti anche nella rilevazione di cui al d.lgs. 33/2013»: CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*, Maggio 2014, 122.

³⁰ F. GABRIELE, *La sezione di controllo della Corte dei conti come giudice "a quo" e l'obbligo di copertura delle spese nelle leggi di delegazione*, in *Giur. It.*, 1977, 1025 ss.; M. BUQUICCHIO, *Riflessioni in merito al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti, alla luce dei principi costituzionali*, in *Riv. Notariato*, 1985, 145 ss.; G. CORREALE, *Una svolta critica per il controllo di gestione?*, in F. GABRIELE (a cura di), *Il governo*

E, in effetti, al fine di individuare la natura giuridica di un ente le cui attività pertengono, si intrecciano o si collegano con quelle delle pubbliche amministrazioni sono considerati quali elementi qualificanti quello relativo al controllo da parte di soggetti pubblici e quello concernente l'erogazione di risorse derivanti da leggi statali o regionali.

I medesimi indicatori (quello del controllo e quello dell'esistenza di un finanziamento pubblico) sono, peraltro, individuati dalla normativa comunitaria tra i fattori che consentono di stabilire la natura di "amministrazione pubblica" di un determinato ente: il Regolamento U.E. 2223/96/SEC 95 stabilisce, infatti, che, ai fini della determinazione dei soggetti sottoposti alle norme concernenti la riduzione del disavanzo pubblico, perché un determinato dato ente sia considerato pubblico è sufficiente che sia controllato e prevalentemente finanziato, anche solo indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche.

Per quel che concerne il primo aspetto, basta ricordare come il controllo di un determinato soggetto ricada nell'alveo della disciplina pubblicistica tutte le volte in cui, ad esempio, sia totalmente o parzialmente controllato da soggetti pubblici o quando eserciti poteri di vigilanza e di direzione nei confronti dell'ente o nomini gli amministratori o, infine, quando svolga attività di servizio pubblico e il controllo *sulla* gestione del patrimonio sia rimesso alla Corte dei conti³¹.

Quanto al profilo relativo al finanziamento, è necessario che l'ente goda di qualsiasi «utilità economica»³², cioè la presenza di un atto di erogazione materiale di danaro (sovvenzione), l'esistenza di capitale di dotazione o agevolazioni ed esenzioni fiscali. Si tratta di una nozione ben nota al diritto comunitario che, ai fini dell'individuazione del soggetto cui imputare un'attività di finanziamento, ritiene sufficiente la sua semplice iscrizione nel bilancio pubblico (ad esempio: costi di funzionamento) per integrare la "responsabilità" statale o delle sue articolazioni interne³³.

In tal modo, il binomio controllo-finanziamento pubblico consente di annoverare un determinato ente tra quelli riconducibili, in generale, alle pubbliche amministrazioni in modo da accertarne la sua contiguità diretta, o il suo concorso indiretto, e, conseguentemente, assoggettarlo alle norme relative al controllo sulla gestione, a quelle relative alla trasparenza nelle procedure di nomina e quelle concernenti il divieto di corresponsione di indennità o emolumenti³⁴.

dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato", Bari, 2005, 207 ss.; M. DE ROSA, B.G. MATTARELLA, *Art. 100*, R. BIFILCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1938 ss.

³¹ Cons. Stato, sez. VI – sentenza 28 novembre 2012, n. 6014.

³² Corte dei conti – sez. contr. Veneto – parere del 16 aprile 2013, n. 95.

³³ Tra le altre, C. Giust. CE 17 marzo 1993, cause riunite C-72-73/91, *Sloman Neptun Schiffahrts AG c. Seebetriebsrat Bodo Zisemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, in *Raccolta*, 1993, I-887 ss.; C. Giust. CE 7 maggio 1998, cause riunite C-52-53-54/97, *Viscido e altri c. Ente Poste*, in *Common Market Law Review*, 1998, 184 ss.

³⁴ Fra gli enti (*id est*: pubbliche amministrazioni) soggetti alla disciplina *de qua*, pertanto, devono annoverarsi, tra gli altri, le aziende speciali (Corte dei conti – sez. contr. Lombardia, parere del 27 novembre 2011, n. 507), le ex I.P.A.B. (Corte dei conti – sez. contr. Veneto – parere del 16 aprile 2013, n. 95), le aziende comunali che erogano servizi culturali (Corte dei conti – sez. contr. Toscana – parere del 14 giugno 2012, n. 204), i consor-

4. *Ad impossibilia nemo tenetur...* meglio la Corte dei conti

Traendo le conclusioni, si può affermare come il disegno del legislatore, al di là della situazione di crisi economica che ne ha dato l'impulso, sia volto, almeno tendenzialmente, anche nel tentativo più generale di moralizzare la spesa pubblica (incidendo, quindi, su più settori)³⁵, a rendere strutturale la disciplina concernente il divieto di corresponsione delle indennità, dei gettoni di presenza e degli emolumenti in favore di presidenti e componenti dei consigli di amministrazione di una grande varietà di enti che, in varie forme, risultano essere finanziariamente a carico dell'erario.

Malgrado ciò, nemmeno questa "spada di Damocle" è bastata a "sensibilizzare" le amministrazioni pubbliche a ridurre tali spese, nonostante vada consolidandosi un orientamento giurisprudenziale volto a interpretare in maniera restrittiva la norma di cui all'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78 del 2010. Ne è prova il rilevamento dei dati, elaborati dalla Corte dei conti,

zi universitari nei quali è presente un ente territoriale (Corte dei conti – sez. contr. Puglia – parere del 13 settembre 2012, n. 798), nonché gli enti aventi struttura privatistica eccezion fatta per le società (Corte dei conti – sez. contr. Lombardia – parere del 27 novembre 2011, n. 507).

Un caso particolare è quello riguardante la Fiera del Levante, qualificata dal suo statuto come ente pubblico economico fondato dal Comune, dalla Provincia e dalla Camera di commercio industria e artigianato di Bari. Il Giudice amministrativo ha ritenuto di non considerare tale ente quale organismo di diritto pubblico (sottraendolo, quindi, dal novero delle amministrazioni pubbliche) in considerazione del fatto che lo svolgimento delle attività istituzionali consistente nella promozione di «fiere, esposizioni e analoghe iniziative di aggregazione di imprese nei più vari settori di mercato, sebbene inerente ad un bisogno "generale", cioè collettivo degli operatori economici, qual è quello promozionale e conoscitivo, non assurge al carattere non commerciale (o industriale)» (Cons. Stato, sez. VI, 29 aprile 2008, n. 1913; Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2012, n. 4025 e T.A.R. Emilia-Romagna – Parma, sez. I, 16 novembre 2009, n. 732). Successivamente, il medesimo Giudice, volgendo lo sguardo, questa volta, al perseguimento delle «finalità lato sensu culturali e politiche che si sono affiancate al consueto scopo di intermediazione commerciale proprio degli enti fieristici pubblici», ha ritenuto, modificando il suo precedente orientamento, di dover qualificare il medesimo ente quale organismo di diritto pubblico, quanto meno ai fini della cognizione del giudice amministrativo delle controversie concernenti le gare per l'affidamento degli appalti pubblici (T.A.R. Puglia – Bari, sez. I, 11 novembre 2008, n. 2558). Recentemente, il Giudice amministrativo di primo grado ha confermato tale ultimo indirizzo «giacché l'attività è finanziata in modo maggioritario da enti di diritto pubblico, la gestione è soggetta a controllo da parte di questi ultimi, vengono perseguite esigenze di carattere generale non aventi carattere industriale o commerciale, svolgendo attività di supporto economico, dei rapporti internazionali e degli scambi commerciali (T.A.R. Puglia – Bari, sez. I, 24 febbraio 2009, n. 399; T.A.R. Lazio, sez. III, 12 novembre 2008). Tale ente che, come detto, è costituito da enti pubblici da cui riceve risorse finanziarie sarebbe, quindi, da ritenersi un'amministrazione pubblica. Tutti elementi, questi, che sembrano integrare la sua assoggettabilità all'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78 del 2010.

Da tale novero devono, invece, ritenersi esclusi gli enti parco «in virtù dell'eccezione espressa contenuta nell'ultima parte» del comma 2 del D.L. n. 78 del 2010 «dove il legislatore richiama l'elenco di enti indicati nell'art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 165 del 2001 (in cui sono compresi anche i consorzi fra gli enti locali)». A tali enti, però, va assoggettata la norma riguardante i tagli di spesa (decurtazione del 10 per cento) di cui al successivo comma 3 del medesimo articolo: cfr. Corte dei conti – sez. contr. Lombardia – parere 10 gennaio 2013, n. 6.

³⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, 116; G. URBANO, *Le società a partecipazione pubblica tra tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrativizzazione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 41 ss. V., inoltre, Corte dei conti – sez. contr. Liguria – parere 17 giugno 2013, n. 579.

contenuti nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*³⁶. Su questo versante, il percorso di riduzione della spesa pubblica, negli anni altalenante, come rileva l'organo di controllo, non ha prodotto, almeno finora, risultati positivi, conformi cioè ai propositi perseguiti dal legislatore. Tale *Rapporto*, infatti, fornisce un quadro insoddisfacente quanto all'adeguamento ai vincoli di bilancio dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni interessate da specifiche riduzioni di spesa. Le amministrazioni pubbliche (in modo particolare le Regioni e gli enti locali), forse, hanno perso una buona occasione per incidere sulla riduzione delle voci di spesa di cui trattasi anche se messe "con le spalle al muro", per così dire, dalla legge statale "blindata", come si diceva, dal principio di coordinamento della finanza pubblica. Per quanto riguarda, infatti, talune "voci" fra le quali, appunto, quelle relative alle commissioni, ai comitati e ai consigli di amministrazione, e così via, sono stati registrati impegni e pagamenti superiori agli impegni di spesa, evidenziandosi addirittura un *trend* in crescita che può portare allo svilimento, o alla disapplicazione, se non proprio alla violazione, delle misure adottate in sede legislativa³⁷.

Oltre tutto, l'art. 35, c. 2-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5³⁸ interpreta l'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78 del 2010 «nel senso che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica è previsto dagli organi diversi dai collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti». Tale ultima norma chiarisce, se mai ve ne fosse stato bisogno, che soltanto la partecipazione ai collegi dei revisori e dei sindaci è "immunizzata" dal divieto *de quo* (soggetti però, dal 2011, alla riduzione del 10 per cento dei loro compensi³⁹), mentre tutti gli altri organi degli enti non inseriti nell'elenco del conto economico consolidato redatto dall'I.S.T.A.T. non possono percepire alcuna forma di emolumento, di indennità o di gettoni di presenza (questi ultimi se non nella misura di trenta euro).

In generale, sotto questo angolo visuale, si rilevano taluni ritardi da parte di molte delle pubbliche amministrazioni (più frequentemente quelle locali), che non hanno ancora proceduto alla riduzione della spesa rimanendo per lo più inerti o incidendo in maniera sostanzialmente non risolutiva e comunque parziale o solo "apparente".

³⁶ CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, Maggio 2013.

³⁷ Infatti, gli stanziamenti iniziali di competenza sono stati, nel 2010, pari a 189 milioni di euro, scesi a 114 nel 2011 e risaliti, nel 2012, a 179, mentre gli impegni di spesa sono stati, nel 2010, 329 milioni di euro, 271 nel 2011 e 311 nel 2012: cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., 71-73. Invero, una flessione di queste spese ("solo" 140 milioni di euro) è stata riscontrata nel *Rapporto 2014*, cit., 106.

³⁸ "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35. Il decreto-legge citato ha, in generale, come suo principale obiettivo, quello di contribuire alla ulteriore riduzione degli oneri a carico della pubblica amministrazione, «rafforzando la tutela dei principi di trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa»: così C. BIEGO, *La riduzione degli oneri amministrativi nel DL n. 5/2012*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

³⁹ Corte dei conti – sez. contr. Toscana, 9 dicembre 2010, n. 204.

Tale inerzia, forse, può essere stata determinata dalle “resistenze” legate al “forzato” abbandono del potere di disporre dei “posti di sottogoverno”, ma, in definitiva, anche dallo stesso legislatore statale che, in una prima fase, ha “invitato” gli enti territoriali a promuovere la costituzione di società o di organismi di diritto comune (abilitandoli a comportarsi “come se” fossero privati, lasciando, quindi, agli enti in questione ampia facoltà di autogestione)⁴⁰, mentre, in una seconda fase, li ha messi sotto accusa per il “troppo e il vano”, di giustiniana memoria, “chiamandoli”, questa volta, al fine della riduzione delle spese e degli sprechi, ad autocomprimersi, operazione, quest’ultima, però, come si diceva, rivelatasi più complicata del previsto⁴¹.

Sul piano giuridico, se si esamina, ad esempio, il profilo soggettivo, appare agevole individuare la portata della disposizione oggetto delle presenti note, che si rivolge a tutti gli organismi collegiali, comunque denominati, che ricevono finanziamenti, non *una tantum*, a carico delle finanze pubbliche. Più problematico sembra essere il profilo oggettivo perché la disposizione consente di includere nel novero dei soggetti obbligati ai tagli dei “costi della politica”, almeno potenzialmente, un’ampia varietà di enti, pubblici o eventualmente costituiti nelle forme del diritto privato. Se per contributi ricevuti dallo Stato, dalle Regioni o dagli enti locali s’intendono le sovvenzioni, i sussidi o qualunque vantaggio, anche indiretto, di natura economica, allora da tale norma andrebbero escluse tutte le società o enti (cioè i loro consigli di amministrazione, nonché i loro presidenti) che erogano prestazioni regolate da un contratto di servizio fra il suddetto ente e l’ente locale di riferimento (e, in questo caso, l’esclusione dal divieto assume una portata decisamente ampia considerato il ricco apparato di enti o società che, a livello locale, opera in regime di contratto di servizio). *A contrario*, a titolo esemplificativo, sempre per quel che concerne gli enti locali, appare invece evidente come il divieto operi per i collegi, comunque denominati, come quelli delle Istituzioni o delle aziende speciali costituite ai sensi dell’art. 114 del Testo unico degli enti locali (D. Lgs. n. 267 del 2000 e succ. mod. e integr.), considerata la loro natura giuridica di ente strumentale dipendente finanziariamente e giuridicamente dall’ente locale⁴².

⁴⁰ Fatta eccezione per i piccoli Comuni ai quali viene “impedito” di costituire una società partecipata in quanto la «materia rientra nella disciplina societaria, e quindi ricade *nell’ordinamento civile*» (corsivo originale): cfr. R. BIN, *La crisi delle Regioni: che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, 737, il quale così si esprime a proposito della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 2012.

⁴¹ D’altro canto, però, non si può pretendere che l’assunzione di certe responsabilità di natura gestionale, amministrativa e contabile debba essere gratuita o assunta a titolo onorifico perché questo svilirebbe le professionalità di coloro che assumono i predetti incarichi. Oltre tutto, la corresponsione degli emolumenti dovrebbe essere parametrata al carico di responsabilità di chi la assume, magari fissando un tetto massimo (almeno per quanto riguarda le indennità, dato che per i consiglieri di amministrazione la legge già ne assicura uno), come, peraltro, avvenuto di recente per i *managers* pubblici (art. 13 del D.L. n. 66 del 201).

⁴² ... essendo irrilevante se la “contribuzione” finanziaria rivenga da tariffe stabilite per le prestazioni erogate o se lo statuto dell’ente in questione preveda l’obbligo in capo all’ente locale dell’eventuale ripiano delle perdite d’esercizio: in tal caso, i componenti dell’azienda o della Istituzione dell’organo collegiale, che svolge l’attività istituzionale dell’ente costituente, non possono ricevere alcun compenso perché sarebbe considerata una duplicazione di costi per remunerare le medesime funzioni amministrative.

Inoltre, sebbene debba apprezzarsi, come si diceva, il proposito del legislatore di avviare un percorso di riduzione dei cosiddetti “costi della politica” complessivamente considerati, si deve constatare come, nel caso che ci occupa, possano emergere “complicazioni applicative” del disposto legislativo (che invero prevede precise conseguenze a seguito della sua non applicazione: danno erariale, nullità degli atti) dato che quest’ultimo demanda alle amministrazioni stesse il compito della riduzione delle spese di funzionamento degli enti⁴³.

Sta di fatto che l’autolimitazione delle amministrazioni pubbliche in ordine alla corresponsione degli emolumenti attribuiti ai presidenti e ai consiglieri di amministrazione non è stata propriamente una *best practice* seguita da tutti⁴⁴.

Dal tenore del testo legislativo emerge, dunque, come il legislatore, demandando alle pubbliche amministrazioni il compito del reale “taglio” di questa tipologia di “costi della politica”, abbia realizzato, in tal modo, una sorta di corto circuito nel quale, sostanzialmente, il soggetto che avrebbe dovuto provvedere, cioè che, in pratica, è stato chiamato a realizzare gli obiettivi indicati dalla legge, è lo stesso che deve, in definitiva, verificarne gli esiti. È forse per tale ragione che il legislatore, divenuto consapevole dei limiti della legge, ha sentito il bisogno di investire espressamente il giudice contabile dell’onere del controllo del risultato concernente la riduzione dei “costi della politica”⁴⁵ per rimuovere l’immobilismo delle amministrazioni pubbliche.

La Corte dei conti, “forte”, per così dire, dei poteri ad essa conferiti, ma in realtà confermati⁴⁶, dall’art. 1, commi 1-12 del D.L. n. 174 del 2012⁴⁷ (che rafforza per l’appunto la sua

⁴³ Si può, inoltre, segnalare come risulti probabilmente esigua la riduzione, stabilita soltanto nella misura del 10 per cento, dei compensi agli organi delle società inserite nel conto economico consolidato redatto dall’I.S.T.A.T. Oltre tutto il “taglio” si applica a decorrere dalla prima scadenza del consesso successiva alla data di entrata in vigore del decreto-legge – e agli organi collegiali nelle amministrazioni (collegio di revisione dell’ente, nucleo di valutazione o organismo indipendente di valutazione, e così via). Non si comprende, poi, come, sempre ai sensi dell’art. 6 del D.L. n. 78 del 2010, il legislatore abbia ritenuto di escludere da tale divieto gli enti pubblici economici individuati dal Ministro dell’Economia, il che implica, *ictu oculi*, l’attribuzione di un’ampia discrezionalità che di fatto sottrae dal controllo un gran numero di enti.

⁴⁴ Anzi, sovente, gli enti pubblici hanno innalzato gli emolumenti agli amministratori, hanno alimentato la proliferazione degli enti e sanato, con i propri bilanci, i *deficit* determinati da gestioni non proprio improntate al canone del buon andamento. A questo si aggiunga che la selezione degli amministratori non sempre è stata improntata al criterio della scelta dei migliori e con procedure ad evidenza pubblica (e, anche ove utilizzate, con esiti a dir poco contraddittori), ma puramente e semplicemente a quello dell’appartenenza a questo o quel partito, a questo o a quel gruppo di interessi.

⁴⁵ Già l’art. 7 della c.d. “legge La Loggia” (legge n. 131 del 2003) ha previsto che «[l]a Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea». Sulla stessa linea di continuità si colloca la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) che prevede, ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, il rafforzamento del controllo del giudice contabile sugli enti locali. Sul punto, A. ODDI, *La Corte dei conti*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, 435 ss.; da ultimo, S. GAMBINO, *Controlli e autonomie territoriali fra (potenziamento delle funzioni della) Corte dei conti, legislazione di riequilibrio finanziario e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 28 agosto 2013, 29 ss.

⁴⁶ Invero, la Corte dei conti è da tempo orientata a svolgere una funzione più collaborativa che sanzionatoria o, a seconda dei casi, entrambe.

partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali⁴⁸), potrà così svolgere in futuro un'azione più incisiva anche per quel che concerne il controllo sulle amministrazioni (cioè sugli enti territoriali) che non si fossero adeguate alla normativa contenuta nell'art. 6 del D.L. n. 78 del 2010.

Con tali disposizioni, insomma, sembra che il legislatore ritenga di non avere altra strada che ricorrere al giudice contabile per porre fine alla sostanziale inattuazione della legge da parte di numerose amministrazioni pubbliche e far emergere le eventuali responsabilità. In questo modo, dinanzi alla accertata inefficacia dell'azione svolta dalla pubblica amministrazione il legislatore non ha potuto far altro che affidarsi al controllo successivo (cioè sulla gestione) della Corte dei conti (art. 100, c. 2, Cost.), avendo stabilito, come si diceva, che la mancata applicazione della disciplina in esame comporta la responsabilità erariale e la nullità degli atti adottati.

La gran parte delle pubbliche amministrazioni è, come si diceva, rimasta sorda dinanzi alle prescrizioni della legge⁴⁹ ed anzi, non solo è rimasta inerte rispetto all'obbligo di riduzione della spesa, ma, in alcuni casi, e comunque a fasi alternate, ha anche accresciuto il volume complessivo della "voce" di bilancio rappresentata dai costi di funzionamento e costituito (come nel caso deciso dalla Corte costituzionale sulla legge della Regione Abruzzo che ha elevato a norma interposta l'art. 6, c. 2, del D.L. n. 78 del 2010) nuovi enti attribuendo agli organi dei medesimi indennità o gettoni di presenza. Il problema, non nuovo nel nostro Paese, è quello del dissolvimento dell'efficienza nella garanzia, come se fossero due elementi in alternativa tra loro e non, invece, un *unicum* da conseguire all'interno dell'azione della pubblica amministrazione⁵⁰.

Il legislatore, "costretto" a prevedere una disposizione specifica di consegna alla Corte dei conti (in un quadro legislativo che, nel complesso, ne rafforza il ruolo di controllo successivo «in materia di enti locali»⁵¹) anche del compito di controllare le voci dei bilanci concernenti la riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza in favore dei presidenti e dei

⁴⁷ Tale decreto-legge, anch'esso qualificato dal legislatore quale "principio di coordinamento della finanza pubblica", incide soprattutto sul versante regionale, F. COVINO, *op. cit.*, 342.

⁴⁸ L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 891. La Corte costituzionale, in due recenti sentenze, la n. 39 e la n. 40 del 2014, ha «messo ordine nella definizione dei ruoli assegnati alla Corte dei conti, e più precisamente alle Sezioni regionali di controllo»: cfr. B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it* 19 marzo 2014. Inoltre, L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion? (sent. 39/2014)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 ottobre 2014.

⁴⁹ Insomma, alle pubbliche amministrazioni è stato imposto un obbligo di provvedere vincolandolo ad uno scopo rimasto inevaso, in violazione del principio di legalità sostanziale e di buon andamento: per tutti, recentemente, A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torno, 2013, 13 ss., *passim*.

⁵⁰ V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Efficienza e garanzia nel diritto amministrativo tra corsi e ricorsi. Postfazione (ad un dibattito sulla c.d. aziendalizzazione del controllo della spesa pubblica secondo il modello comunitario parzialmente ricevuto dalla l. n. 20 del 1994)*, in *Id.* (a cura di), *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, Milano, 1995, 145 ss.

⁵¹ L. VANDELLI, *op. cit.*, 893.

consiglieri d'amministrazione, è come se avesse alzato bandiera bianca, avendo verificato – come lo stesso organo ausiliario “custode” dei conti ha avuto modo di accertare – addirittura, in certi casi, l'effetto contrario rispetto all'obiettivo perseguito dalla legge.