

Roma, 29 settembre 2010

DATA arr.	6/11/2010
N° Prot.	1228
RIF.	A9

Spett.li  
Associazione Nazionale Comuni d'Italia - ANCI  
Unione Province d'Italia - UPI  
c.a. dott. Angelo Rughetti - dott. Piero Antonelli  
loro sedi

**Artt. 5 e 6 d.l. 31.5.2010 n. 78, conv. in l. 30.7.2010, n. 122.**

1. Da parte dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), che sono associazioni tra enti locali aventi natura privatistica, si chiede di esprimere un parere in ordine all'applicabilità alle Associazioni stesse e a singoli loro esponenti, dei menzionati articoli del testo normativo recentemente entrato in vigore, relativi alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi; e segnatamente, in ordine all'art. 5, 5° co., laddove si prevede, "nei confronti di titolari di cariche elettive", che "lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31.12.2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo", possa comportare esclusivamente il rimborso delle spese sostenute (ai fini dell'espletamento dell'incarico); mentre eventuali gettoni di presenza (che siano previsti nei diversi casi) non possano "superare l'importo di trenta euro a seduta"; in ordine all'art. 6, 2° co., laddove si prevedono riduzioni di spese relative a titolari di organi, anche collegiali nell'ambito di enti "che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche"; in ordine all'art. 6, 3° co., che prevede riduzioni automatiche di indennità o compensi comunque denominati "corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art.1 (cit.)... ai componenti di organi di indirizzo, direzione e

controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati, ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo”; in ordine all’art. 6, 6° co., che prevede una riduzione del compenso di cui all’art. 2389, 1° co., cod. civ., dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo, nell’ambito di società “inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione come individuate dall’ISTAT ai sensi del comma 3 dell’art. 1 (cit.)... nonché nelle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria alla data di entrata in vigore del presente provvedimento dalle amministrazioni pubbliche”; in ordine all’art. 6, commi 7, 8, 12, 13, 14, laddove si prevedono rilevanti riduzioni delle spese relative a differenti aspetti della gestione ordinaria dell’attività associativa, a partire dal prossimo anno 2011, delle “amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato con la pubblica amministrazione, come individuato dall’ISTAT ai sensi del comma 3 dell’art. 1 (cit.); in ordine all’art. 6, comma 21, laddove si prevede che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa sopra menzionate siano versate annualmente ad apposito capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato; ma tale disposizione “non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale”.

2. L’art. 5, 5° co. (che entra in vigore immediatamente) stabilisce che, “nei confronti di titolari di cariche elettive” cui sono conferiti incarichi, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, le pubbliche amministrazioni, di cui al comma 3 dell’art. 1 l. 196/09, possano prevedere il solo rimborso delle “spese sostenute” (ai fini dell’espletamento dell’incarico), oltre eventuali gettoni di presenza, che comunque non possono “superare l’importo di trenta euro a seduta”.

La norma, la cui finalità è quella di ridurre i “costi della politica”, appare applicabile all’ANCI e all’UPI in quanto entrambe associazioni indicate nell’elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, così come individuate dall’ISTAT ai sensi del citato art. 1, comma 3

della legge 31.12.2009, n. 196 (comunicato ISTAT, in G.U.R.I. n. 171 del 24.7.2010)

Il predetto elenco, infatti, comprende tra gli “enti a struttura associativa”, l’ANCI e l’UPI. Ne consegue che detti enti, nonostante la loro natura privatistica, allo stato del diritto vigente (salve successive auspicabili modificazioni o interventi giurisprudenziali) rientrano tra le “amministrazioni pubbliche” menzionate dalla citata norma, e in conseguenza, ad esse in quanto tali, la norma si applica. Il previsto inserimento nell’elenco predisposto dall’ISTAT presenta aspetti di dubbia legittimità, che potrebbero essere oggetto di contestazione innanzi al giudice amministrativo, mediante l’impugnazione del provvedimento adottato dall’ISTAT.

La limitazione dei rimborsi riguarda solo i componenti degli organi dell’ANCI e dell’UPI titolari di cariche elettive, ovvero degli amministratori locali, la cui definizione è contenuta nell’art. 77, 2° co., T.U. enti locali di cui al d.lgs. 267/00. Pertanto, riguarda anche i componenti del collegio dei revisori titolari di incarichi elettivi. Resta ferma, per i componenti del medesimo collegio dei revisori, che non siano titolari di cariche elettive, la retribuzione dell’incarico secondo le tariffe professionali.

Per individuare cosa rientri nelle “spese sostenute” si può fare riferimento, in via analogica, all’art. 84 del T.U. enti locali. La citata norma riconosce (agli amministratori che in ragione del mandato si rechino fuori del capoluogo del comune dove ha sede l’ente di riferimento), le “spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute” nella misura fissata con decreto ministeriale. Dunque le spese che possono essere riconosciute sono quelle di viaggio e soggiorno che siano documentate e che non superino un determinato “tetto” (rinviando a quanto stabilito dal decreto ministeriale di cui all’art. 84 cit.).

3. L’art. 6, 2° co. (che entra in vigore immediatamente) prevede che la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti “che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche” nonché la

titolarità stessa di organi dei predetti enti è onorifica; salvi rimborso delle spese ed eventuali gettoni di presenza che non possono superare i trenta euro. La norma, ad una lettura combinata delle disposizioni di cui all'art. 5, 5° co., di cui s'è già detto, e all'art. 6, 3° co., è da ritenere non applicabile ad ANCI e UPI, in quanto alle predette associazioni si applicano le disposizioni appena citate, aventi il medesimo oggetto, espressamente riferite alle "amministrazioni pubbliche" come individuate ai sensi del cit. art. 1, 3° co., della l. n.196/09. L'art. 6, 2° co., si riferisce perciò, perché esso abbia un senso, ai soggetti che, pur non compresi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche individuate in tal modo, anche se a carattere privatistico, ricevano comunque contribuzioni a carico delle finanze pubbliche.

La norma si applicherebbe viceversa ad ANCI e UPI ove esse (ciò che, come s'è detto, sarebbe auspicabile) venissero escluse dall'elenco ISTAT adottato ai sensi del cit. art. 1, 3° co., della l. n. 196/09.

La norma tuttavia presenta un punto di contraddizione, che ne renda assai critica e perplessa l'interpretazione; laddove espressamente esclude dalla sua applicazione una serie di enti sicuramente compresi tra le amministrazioni pubbliche. Ciò potrebbe indurre l'interprete a considerare la norma applicabile a quelle amministrazioni pubbliche non espressamente escluse. Ma una tale interpretazione contrasterebbe con l'esigenza, fondamentale per l'interprete, di dare alla norma un senso, dovendo essa convivere, come s'accennava, con quelle dal medesimo oggetto di cui all'art. 5, 5° co., e all'art. 6, 3° co..

4. L'art. 6, 3° co. prevede che le pubbliche amministrazioni individuate come s'è detto, cioè incluse nell'elenco ISTAT, corrispondono, a decorrere dal 1° gennaio 2011 (ferme restando perciò, per il 2010, gli emolumenti previsti), indennità, compensi, gettoni, etc., ai componenti di tutti i loro organi (indirizzo, direzione e controllo), nonché ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo da esse conferiti, emolumenti ridotti del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del

30 aprile 2010. Importi che non possono superare tale ammontare sino al 31 dicembre 2013.

La norma deve essere letta, come s'accennava, in confronto con quella di cui all'art. 5, 5° co., sopra commentata, la quale si riferisce ai componenti degli organi delle amministrazioni pubbliche che provengono dalla titolarità di organi elettivi, come ad esempio amministratori locali che siano membri degli organi di ANCI e di UPI. Questo significa che nell'ambito degli organi di ANCI e di UPI si pone una differenza di trattamento tra i componenti che derivino la loro qualità dalla titolarità di cariche elettive rispetto a quelli che sono di provenienza esterna rispetto al governo locale. Per i primi, spese ed emolumenti dovranno seguire le regole di cui all'art. 5, 5° co., per i secondi le regole di cui all'art. 6, 3° co..

5. Le rilevanti riduzioni di spesa previste, a partire dal prossimo anno 2011, dai commi comma 7, 8, 12, 13 e 14 dell'art. 6 (rispettivamente, taglio dell'80% delle spese - rispetto a quella sostenuta nel 2009 - per studi ed incarichi di consulenza; spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; taglio del 50% della spesa sostenuta nel 2009, per missioni, anche all'estero; per attività esclusivamente di formazione; taglio del 20% della spesa sostenuta nel 2009 per l'acquisto e manutenzione e noleggio di autovetture e acquisto di buoni taxi), sono applicabili alle "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato".

In base a ciò i tagli sono applicabili anche ad ANCI ed UPI in quanto inserite nell'elenco dell'ISTAT di cui si è detto. Tuttavia l'applicazione di tali norme ad ANCI ed UPI solleva dubbi di costituzionalità, tenuto conto delle funzioni e dei compiti che le stesse svolgono per gli enti associati in base ai rispettivi Statuti e di quelle alle stesse riconosciute dall'ordinamento (ANCI ed UPI rappresentano gli enti locali nella Conferenza Stato-Città autonomie locali, ai sensi del d.lgs. 281/97). Sarebbe pertanto auspicabile una interpretazione ragionevole della norma che faccia salva almeno alcune spese delle due associazioni.

ANCI ed UPI infatti supportano gli associati nella propria attività istituzionale, svolgendo servizi per gli enti locali associati che determinano risparmi di spesa per i medesimi enti. Le predette associazioni svolgono attività di ricerca, di studio, di divulgazione, anche mediante organizzazione di convegni ed iniziative pubbliche di vario genere (si vedano gli Statuti), necessari al perseguimento dei predetti scopi associativi.

La riduzione delle spese in oggetto - che riguarda, tra l'altro, le consulenze, le attività di studio, i convegni, le missioni ecc. - incide dunque direttamente al "cuore" dell'attività delle associazioni, determinando così una evidente difficoltà operativa delle stesse ed è contraddittoria rispetto alle finalità che le stesse norme prevedono, che è quella di ridurre le spese delle Amministrazioni pubbliche (non a caso il comma 8, con riferimento alle consulenze, stabilisce che il taglio ha la finalità di "valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni"). Ed invero, nel caso di ANCI ed UPI i tagli andrebbero a detrimento dell'attività propria delle Associazioni che comporta risparmi di spesa per le Amministrazioni locali che si avvalgono dei servizi dalle stesse forniti.

6. Il versamento al bilancio dello Stato delle riduzioni di spesa sopra menzionate, stabilito dall'art. 6, comma 21, non si applica agli enti territoriali.

L'ANCI ed UPI, ai fini della norma, possono essere ascritte al *genus* degli "enti territoriali". Detta nozione infatti, è qui utilizzata, conformemente ad altre norme precedentemente in vigore dello stesso genere (si v. art. 11 ter, comma 4, d.l. trenta.9.2005, n. 203 conv. in l. 248/05 e art. 1, comma 48 l. 23.12.2005, n. 266 e d.m. 29.11.2002, secondo cui solo gli "enti ed organismi pubblici non territoriali" non sono soggetti alle riduzioni di spesa imposte ed ai relativi versamenti al bilancio dello Stato), per escludere dal versamento le somme provenienti dai risparmi di enti che in virtù della loro posizione costituzionale vivono di mezzi propri (anche se in certa misura acquisiti attraverso trasferimenti dello Stato in attesa dell'applicazione dell'art. 119, Cost.) e non possono perciò

essere considerati in alcun modo, dal punto di vista finanziario come dal punto di vista funzionale, strumentali dello Stato o comunque facenti parte del plesso organizzativo statale nelle sue diverse articolazioni.

Le somme provenienti dagli eventuali risparmi di spesa effettuati in applicazione delle citate norme, come per i Comuni e per le province, resteranno pertanto nella disponibilità di ANCI e di UPI. La finanza di detti enti può essere considerata come parte della finanza comunale e provinciale, trattandosi di enti cui comuni e Province conferiscono la gestione, a livello nazionale, di alcuni servizi comuni nel loro interesse istituzionale.

Resto a disposizione per ogni chiarimento e necessario approfondimento delle delicate questioni in oggetto.

Con vivissima cordialità

Prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli

