CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario (Relatore)
Rita Gasparo	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 27 marzo 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Presidente della Giunta Regionale della Lombardia**;**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, così come successivamente modificata;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Presidente della Giunta Regionale della Lombardia, prot. A1.2025.0142180 del 26/02/2025, trasmessa via pec, caricata sul Portale Centrale Pareri il 3 marzo 2025 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 0002999, in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 67/2025 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Primo Ref. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente della Giunta Regionale della Lombardia, premesso che l'attuale presidente del CO.RE.COM. Lombardia, dipendente pubblico, è stato collocato, a domanda, in aspettativa non retribuita dall'ente di appartenenza per l'espletamento del relativo mandato, con la richiesta di parere inviata in data 26 febbraio 2025 chiede di conoscere se:

- *L'Amministrazione consiliare, nonostante le previsioni di cui all'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 e dell'articolo 3, comma 2, del Regolamento AGCOM 70/05/CONS del 2 febbraio 2005, secondo cui non possono essere prodotti "nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" debba comunque farsi carico, come previsto dall'articolo 3, comma 1, della deliberazione AGCOM 70/05/CONS del 2 febbraio 2005, degli oneri previdenziali per il Presidente del CO.RE.COM. collocato, a domanda, in aspettativa non retribuita per l'espletamento del mandato;*
- *In caso di riposta positiva, se l'Amministrazione debba accollarsi gli oneri previdenziali a carico del lavoratore o quelli a carico del datore di lavoro"*

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti

dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In via preliminare, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile in tema di pareri, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione dell'azione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Inoltre, affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva, presupposto indefettibile deve essere il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere, in modo da escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, che potrebbero interferire con le attività di altri organi magistratuali.

SULLA AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Presidente della Giunta Regionale della Lombardia. Quanto alla legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, in via preliminare, occorre osservare che si deve aver riguardo sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia il soggetto che può effettuare formalmente la richiesta per l'ente.

Il primo limite che può essere definito come "legittimazione soggettiva esterna" è posto espressamente dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e ai Comuni, Province, Città Metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie, se costituito – v. a tal fine, Sezione Autonomie, deliberazione n. 11/2020 -.

Per quanto concerne la legittimazione soggettiva esterna alla richiesta di pareri è stato affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti pro-tempore ovvero tramite il Consiglio delle autonomie.

Il secondo limite, quale "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere. Essa deve essere limitata ai soli soggetti competenti ad impegnare verso l'esterno l'ente, e non possono che individuarsi, con criteri di stretta interpretazione, nei soli organi di rappresentanza esterna, quali il Sindaco, anche metropolitano, ovvero il Presidente della Giunta regionale/provinciale. La richiesta di parere, essendo stata formulata dal Presidente della Regione Lombardia, deve ritenersi senz'altro ammissibile – v. a tal fine, deliberazione della Sezione di controllo Lombardia n. 20/2025/PAR -.

SULLA AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Sulla ammissibilità oggettiva occorre, invece, osservare quanto segue.

Il primo quesito è, senza alcun dubbio, da ritenersi ammissibile essendo volto ad ottenere chiarimenti in merito all'applicazione della clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 e dall'articolo 3, comma 2, dell'Allegato A alla deliberazione AGCOM 70/05/CONS del 2 febbraio 2005.

Il secondo quesito, invece, deve ritenersi inammissibile involgendo questioni di natura prettamente previdenziale che esulano dalla nozione di contabilità pubblica così come interpretata dai plurimi interventi ermeneutici sia dalla Sezione delle autonomie - delibere n.5/SEZAUT/2006; n. 9/SEZAUT/2009; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; n. 14/SEZAUT/2022/ QMIG; n. 2/SEZAUT/2023/ QMIG; n. 18/SEZAUT/2023/ QMIG), sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo che, con una pronuncia di coordinamento emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102

(deliberazione n. 54/CONTR/2010) - nel condividere la linea interpretativa della Sezione delle Autonomie - hanno ribadito un'accezione di contabilità pubblica rigorosamente inerente ad attività contabili in senso stretto. Si tratta, cioè di un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

SUL MERITO

Il quesito che deve essere scrutinato è volto a conoscere come debba essere interpretata la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 "*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*" laddove prevede che le funzioni inerenti al rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni anche radiotelevisive svolte dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCOM – sono svolte anche attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM) la cui disciplina, relativamente ad aspettative e permessi dei loro presidenti e componenti, è demandata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ad apposito regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Dal canto suo, la deliberazione AGCOM n. 70/05/CONS del 2 febbraio 2005 – d'ora in avanti regolamento - all'articolo 1, comma 1, dell'allegato A prevede che: "*I presidenti dei comitati regionali per le comunicazioni, o coloro che in caso di assenza o impedimento del presidente ne svolgano le funzioni, qualora siano lavoratori dipendenti, a richiesta, sono collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato.*" All'articolo 3, comma 1, del medesimo regolamento è contenuta la disciplina degli oneri nel senso che: "*L'amministrazione regionale prevede a proprio carico, dandone tempestiva comunicazione ai datori di lavoro, gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi da versare ai rispettivi istituti*

per i presidenti e i componenti dei comitati regionali per le comunicazioni che siano collocati in aspettativa o che usufruiscano dei permessi ai sensi degli articoli 1 e 2" ed al comma 2 viene ribadita la clausola di invarianza finanziaria già contenuta nella legge n. 112/2004, ossia che: *"La presente disciplina non deve produrre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*.

Il quesito nasce dal fatto che l'attuale Presidente del CO.RE.COM., dipendente pubblico, si è avvalso della facoltà prevista dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 e dall'articolo 1, comma 1, Allegato A, della deliberazione n. 70/05/CONS, chiedendo, contestualmente, al Consiglio regionale di provvedere al versamento degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi relativi al periodo di aspettativa non retribuita, così come previsto dall'articolo 3 del Regolamento, oneri posti a totale carico del bilancio regionale ed in particolare del bilancio del Consiglio regionale, il quale, per la prima volta, si trova a dover affrontare, ceteris paribus, una spesa aggiuntiva senza che possano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Da qui il quesito, ossia se l'Amministrazione sia tenuta a farsi carico, a legislazione vigente, del maggior onere essendo prescritto il rispetto della clausola di invarianza finanziaria.

In via preliminare, devono essere svolte alcune doverose precisazioni.

I Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM) sono stati istituiti in virtù della disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997 n. 249, laddove, trattando degli organi ausiliari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e "*riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo di garanzia e di controllo in tema di comunicazione*", il legislatore stabilisce che "*sono funzionalmente organi dell'Autorità i Comitati regionali per le comunicazioni*". L'art. 12 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi, approvato con decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, dedicato al funzionamento dei CORECOM, precisa che i compiti assegnati all'Autorità al fine di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni e per quanto attiene al pluralismo dei media, alla garanzia della diversità culturale e linguistica, alla tutela dei consumatori, alla accessibilità e non

discriminazione, al buon funzionamento del mercato interno e alla promozione della concorrenza, sono svolti "*anche attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni*".

Riguardo alla configurazione giuridica nell'ordinamento dei CORECOM, la Sezione ritiene di dover aderire a quanto affermato dall'AGCOM nella deliberazione n. 52/1999 laddove ha affermato che: "*omissis il ruolo di organi di governo, garanzia e controllo sul piano locale del sistema della comunicazione non può non reagire sul ruolo di organi di supporto delle Regioni che sin qui i Comitati hanno essenzialmente svolto, lasciando intravvedere un unico e più rilevante ruolo di questi organi, nel senso che ora sono chiamati dalla legge dello Stato a svolgere un compito di tutela di interessi generali per conto dell'insieme dei poteri pubblici, siano essi statali o regionali; in altre parole, essi sembrano essere stati concepiti dal legislatore non come organi dell'amministrazione regionale, di cui l'Autorità può avvalersi per un più efficiente esercizio delle sue competenze, ma con strumenti per la diffusione per la diffusione sul territorio di quella generale funzione di "governo, garanzia e controllo" del sistema, di cui l'Autorità porta la responsabilità principale, ma non esclusiva omissis i CORECOM sembrerebbero configurarsi come organi che, nel quadro di una missione istituzionale assimilabile a quella dell'Autorità, svolgono specifiche funzioni, da definirsi nei modi indicati dall'articolo 1, comma 13, per conto dell'intero complesso dei poteri pubblici e in regime di autonomia dagli stessi*".

I due diversi piani, quello statale e quello regionale, danno luogo a un articolato quadro di ripartizione tra funzioni delegate e funzioni proprie, attraverso le quali si sviluppa l'attività dei CORECOM in cui le cui funzioni delegate sono definite da un accordo quadro e dalle convenzioni sottoscritte con ciascuna delle Regioni – v. da ultimo, AGCOM deliberazione n. 427/2022/CONS -.

Per quanto concerne, poi, il concreto funzionamento del CORECOM deve osservarsi che, ai sensi degli articoli 14 e 15 della legge regionale n. 20/2003 "*Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)*", lo stesso si avvale della struttura del Consiglio regionale individuata ai sensi della legge regionale n. 20/2008 e la cui dotazione organica è determinata, su proposta del Presidente del Comitato, dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio ed è posta alle dipendenze funzionali del CORECOM. Ai sensi, poi, dell'articolo 15 della medesima legge per l'esercizio delle

funzioni proprie il CORECOM dispone della dotazione finanziaria ad esso assegnata nei limiti degli stanziamenti disposti dal bilancio del Consiglio regionale, mentre per l'esercizio delle funzioni delegate il CORECOM dispone anche delle risorse concordate con l'Autorità e gli altri soggetti di cui all'articolo 10, comma 2, nelle convenzioni con cui sono conferite le deleghe – v. a tal fine, anche deliberazione AGCOM n. 52/1999 -. Le risorse assegnate e trasferite dall'Autorità e dagli altri soggetti di cui all'articolo 10 sono iscritte nel bilancio del Consiglio regionale – v. in merito, il Regolamento contabile del Consiglio regionale della Lombardia, 15 febbraio 2011, n. IX/143 -.

Posto ciò, occorre rammentare che il dipendente pubblico e privato eletto in un'assemblea pubblica può ricorrere, ad istanza, all'aspettativa non retribuita, durante la quale matura l'anzianità di servizio ed ha il diritto ad ottenere, sotto il profilo previdenziale, la contribuzione figurativa ovvero onerosa, così come è nel caso che qui ci occupa. L'aspettativa costituisce un diritto per il lavoratore, così come previsto dall'articolo 31 dello Statuto dei lavoratori, sia dall'articolo 51 della Costituzione che così recita: "*Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro*", sia dall'articolo 68 del decreto legislativo n. 165/2001. Quindi, un vero e proprio diritto soggettivo perfetto.

Nel caso concreto, il Presidente del CO.RE.COM. "*è nominato dal Presidente della Giunta regionale d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale*" – art. 2, comma 1, della legge regionale n. 20/2003 - ed ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del regolamento "*I presidenti dei comitati regionali per le comunicazioni, o coloro che in caso di assenza o impedimento del presidente ne svolgano le funzioni, qualora siano lavoratori dipendenti, a richiesta, sono collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato*"; l'esercizio di tale diritto da parte dell'interessato comporta l'assunzione a carico del bilancio regionale, a risorse invariate, degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, per tutta la durata dell'aspettativa, corrispondenti alla posizione ricoperta dall'interessato al momento del collocamento in aspettativa – articolo 3, comma 1, del regolamento -.

Le norme oggetto d'esame, in buona sostanza, da un lato riconoscono il corrispondente diritto e, dall'altro lato, indicano le modalità della copertura della relativa spesa, senza che, pur tuttavia, possa ritenersi il riconoscimento del diritto subordinato alla particolare modalità della copertura della relativa spesa o viceversa – v. in tal senso, la sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013 laddove afferma che: "*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro (sentenza n. 264/2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona*" -.

D'altro canto, così come ben chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2012, in un contesto di risorse scarse, la copertura di nuove spese non deve necessariamente essere trovata nella maggiori entrate, potendo, la copertura finanziaria, essere rinvenuta nell'ambito di quelle disponibili, a condizione, pur tuttavia, che ne venga fornita adeguata e rigorosa dimostrazione. Il Giudice delle leggi ha, poi, affermato con grande forza che il bilancio è concepito in Costituzione in una declinazione propriamente dinamica, che proietta il paradigma dell'equilibrio in una dimensione pluriennale – sentenze n. 133 e 279/2016 – e che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche, con l'obiettivo di perseguire una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo che il loro saldo sia nullo – sentenza n. 250/2013 -, in considerazione anche del fatto che i bilanci e la contabilità pubblica sono strumenti di governo ed indirizzo dell'attività dell'amministrazione – sentenza n. 184/2016 -.

Precisato tutto quanto sopra, con riferimento all'applicazione della clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge e nel regolamento oggetto d'esame, la

Sezione non può che aderire all'interpretazione fornita dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2021/QMIG.

Le disposizioni normative oggetto d'esame, a fronte dell'insorgenza di una nuova spesa correlata all'onere previdenziale cui occorre far fronte a seguito del ricorso del Presidente del CO.RE.COM all'aspettativa non retribuita, non prevedono espressamente un limite o tetto di spesa, ma si limitano a richiamare la necessità dell'invarianza finanziaria. Deve, pertanto, ritenersi che, in assenza di un limite normativamente individuato che sostenga la delimitazione dell'invarianza finanziaria ad uno specifico aggregato di spesa "*la clausola di invarianza finanziaria imponga alle amministrazioni, nel prevedere una maggiore o nuova spesa, di essere in grado di far fronte a tale spesa con le risorse ordinarie già stanziate in bilancio, con la conseguenza di assicurare un sicuro mantenimento dell'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente*". La clausola di invarianza finanziaria, poi, è strettamente legata al principio costituzionale, ex articolo 81, comma 3, della Costituzione, di copertura delle spese. Infatti, prosegue la Sezione della Autonomie: "*Secondo l'art. 81, comma 3, della Costituzione, il legislatore può introdurre nuovi o maggiori oneri solo indicando in modo specifico, anticipato e credibile, i mezzi per farvi fronte. Nel caso in cui il legislatore ritenga che dalla norma non debbano discendere nuovi oneri finanziari deve, dandone adeguata dimostrazione nella relazione illustrativa che accompagna la norma, introdurre la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui dalla nuova disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tale clausola, che, secondo quanto ribadito a più riprese dalla Corte costituzionale, non può tradursi in una clausola di mero stile, pena l'illegittimità costituzionale della norma stessa, impone a tutti i soggetti chiamati a darle concreta applicazione di assicurarne l'effettiva neutralità finanziaria. Tale neutralità deve essere valutata con riferimento al bilancio complessivo dell'ente, che, anche a seguito dell'applicazione della norma, deve restare in equilibrio*", sicché le clausole di invarianza della spesa comportano una valutazione sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge e devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi – v. in tal senso, Corte costituzionale, sentenze n. 233/2020 e n. 188/2015 – in quanto ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da

un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili - v. in tal senso, Corte costituzionale, sentenze n. 133/2016, n. 70/2015, n. 190/2014 e n. 26/2013 -.

In definitiva, pertanto, dovrà essere il Consiglio regionale nell'ambito della propria autonomia anche contabile a dover trovare la copertura della maggiore spesa nell'ambito delle risorse finanziarie ordinarie già stanziate in bilancio garantendo, in tal guisa, l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente.

Il secondo quesito, come già sopra precisato, deve essere dichiarato inammissibile involgendo questioni essenzialmente di natura previdenziale, fermo restando che va ribadito che, nel caso concreto, il ricorso da parte dell'interessato all'istituto della aspettativa non retribuita comporta a carico del bilancio regionale l'assunzione a carico dell'effettiva, ossia onerosa, e non figurativa della relativa contribuzione utile ai fini previdenziali, assistenziali ed assicurativi.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – dichiarato inammissibile il secondo quesito ed in risposta del primo quesito posto dal Presidente della Giunta Regionale della Lombardia afferma il seguente principio:

"*La clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 112/2004 e dall'articolo 3, comma 2, dell'Allegato A della deliberazione AGCOM n. 70/05/CONS deve essere interpretata nel senso che gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi cui occorre far fronte a seguito della richiesta di aspettativa non retribuita del Presidente del CO.RE.COM devono trovare copertura, nell'ambito dell'autonomia riconosciuta al Consiglio regionale, nel bilancio del Consiglio regionale medesimo garantendo l'equilibrio pluriennale di parte corrente*".

Così deliberato nella Camera di consiglio del 27 marzo 2025.

il Relatore — il Presidente

(Marco Ferraro) — (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

17 aprile 2025

il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)