

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 17 maggio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI Presidente

Elena BRANDOLINI Consigliere

Amedeo BIANCHI Consigliere

Giovanni DALLA PRIA Referendario

Paola CECCONI Referendario

Fedor MELATTI Referendario Relatore

Daniela D'AMARO Referendario

Chiara BASSOLINO Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, da ultimo,

dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

VISTA la richiesta di parere inoltrata, tramite il Consiglio delle autonomie locali, dal Sindaco del Comune di Arquà Petrarca (PD), acquisita al prot. C.d.c. n. 2118 del 8/04/2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta:

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Fedor Melatti;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Arquà Petrarca (PD) ha inviato alla Sezione una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

In particolare, nella richiesta si premette che:

- un dipendente del Comune di Arquà Petrarca "è stato autorizzato, ai sensi dell'art. 53 del D. Lgs. 165 del 2001 (TU sul pubblico impiego) e del Regolamento comunale per gli incarichi extraistituzionali dei dipendenti del Comune di Arquà Petrarca, allo svolgimento della carica di componente del Consiglio di amministrazione (Cda) di società affidataria diretta in house di servizi pubblici locali (AcqueVenete spa), in quanto nominato dall'Assemblea dei soci;
- la suddetta autorizzazione è stata rilasciata tenuto conto delle previsioni degli artt. 60 e ss. del DPR 3/1957 e della non applicabilità alla Società medesima dell'articolo 11, comma 8, del D.Lgs. 175/2016 (Testo unico delle società partecipate) relativo al divieto per gli amministratori delle società a controllo pubblico di essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti ai sensi dell'art. 1, c. 5, del Decreto medesimo, in quanto società che emette strumenti finanziari quotati nei Mercati Regolamentati;
- la suddetta Società in house ha quindi riversato al Comune di Arquà Petrarca il compenso spettante per la carica di componente del Cda del suddetto dipendente comunale, sulla base di quanto previsto dall'art. 62 del Dpr 3 del 1957, secondo cui <<Nei casi stabiliti dalla legge o quando ne sia autorizzato con deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'impiegato può partecipare all'amministrazione o far parte di collegi sindacali in società o enti ai quali lo Stato partecipi o comunque contribuisca, in quelli che siano concessionari dell'amministrazione di cui l'impiegato fa parte o che siano sottoposti alla vigilanza di questa. Nei casi di rilascio dell'autorizzazione del Consiglio dei Ministri prevista dal presente comma l'incarico si intende svolto nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza del dipendente ed i compensi dovuti dalla società o dall'ente sono corrisposti direttamente alla predetta amministrazione per confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza o del personale non dirigenziale>>".

Si chiede pertanto il parere di questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in merito alla possibilità di utilizzare le suddette risorse, trasferite al Comune di Arquà Petrarca, per finanziare il trattamento accessorio dei dipendenti del Comune

stesso, in deroga ai limiti di spesa relativi al trattamento accessorio dei dipendenti stabiliti dal d.lgs. n. 75/2017.

DIRITTO

I. In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza del presupposto soggettivo ed oggettivo richiesto dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane" ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "ambito limitato alla normativa 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 e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere "qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non

potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

II. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco dell'Ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Si precisa altresì che la stessa è stata trasmessa anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

III. Dal punto di vista oggettivo, questa Sezione ritiene di poter dichiarare ammissibile la richiesta di parere, poiché il quesito proposto attiene ad una disposizione normativa, l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, espressamente dettata da esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno infatti chiarito che la funzione consultiva svolta dalle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali sarebbe "senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica- espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione- contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. SS. RR. in sede di controllo n.

54/CONTR/2010).

Da ultimo, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020, la Sezione delle autonomie, nel richiamare la deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo, ha chiarito che "l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003".

IV. Come riportato nella parte in fatto, il Comune di Arquà Petrarca, dopo aver premesso che un dipendente del medesimo Comune è stato autorizzato, ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e del Regolamento comunale per gli incarichi extraistituzionali, allo svolgimento dell'incarico di componente del consiglio di amministrazione di una società affidataria diretta *in house* di servizi pubblici locali (AcqueVenete S.p.A.), la quale ha successivamente riversato al Comune di Arquà Petrarca il relativo compenso, sulla base di quanto previsto dall'art. 62 del d.p.r. n. 3/1957, chiede il parere di questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in merito alla possibilità di utilizzare le suddette risorse trasferite per finanziare il trattamento accessorio dei dipendenti del Comune stesso, in deroga ai limiti di spesa stabiliti in materia dal d.lgs. n. 75/2017.

Al riguardo è opportuno considerare che, sebbene l'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) preveda che "gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti", tale disposizione non risulta applicabile alle società quotate, quale quella in esame, che, come riferito dal Comune istante, "emette strumenti finanziari quotati nei Mercati Regolamentati", in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, del TUSP medesimo, secondo cui "le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p)".

Il dipendente comunale è stato dunque autorizzato, ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e del Regolamento comunale per gli incarichi extraistituzionali dei dipendenti del Comune, allo svolgimento dell'incarico esterno di componente del consiglio di amministrazione, tenuto conto delle previsioni degli artt. 60 e ss. del d.p.r. n. 3/1957, espressamente richiamate dall'art. 53 citato.

Si osserva, sul punto, che l'art. 62 del d.p.r. n. 3/1957, come modificato dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 78/2010, prevede che "nei casi stabiliti dalla legge o quando ne sia autorizzato con deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'impiegato può partecipare all'amministrazione o far parte di collegi sindacali in società o enti ai quali lo Stato partecipi o comunque contribuisca, in quelli che siano concessionari dell'amministrazione di cui l'impiegato fa parte o che siano sottoposti alla vigilanza di questa. Nei casi di rilascio dell'autorizzazione del Consiglio dei Ministri prevista dal presente comma l'incarico si intende svolto nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza del dipendente ed i compensi dovuti dalla società o dall'ente sono

corrisposti direttamente alla predetta amministrazione per confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza o del personale non dirigenziale".

Nella giurisprudenza di questa Corte, tale disposizione, nonostante lo specifico riferimento alle società "alle quali lo Stato partecipa", è stata ritenuta applicabile anche agli incarichi "di amministrazione" in società partecipate dagli enti locali, in virtù dell'estensione a tutti i dipendenti pubblici del regime di incompatibilità di cui agli artt. 60 e ss. del D.P.R. 3/1957 (cfr. Sezione regionale di controllo Friuli Venezia Giulia deliberazione n. FVG/30/2012/PAR).

Nella medesima deliberazione si evidenzia che le disposizioni di cui all'art. 62 del d.p.r. n. 3/1957 sanciscono di fatto la gratuità dell'incarico di consigliere di amministrazione affidato a un dipendente pubblico "in società o enti ai quali lo Stato partecipi o comunque contribuisca, in quelli che siano concessionari dell'amministrazione di cui l'impiegato fa parte o che siano sottoposti alla vigilanza di questa", nonché il carattere istituzionale di tale incarico, che "si intende svolto nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza", sottolineando che anche qualora l'assemblea societaria abbia previsto specifici compensi, gli stessi sono "corrisposti direttamente all'amministrazione di appartenenza dell'impiegato per confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza o del personale non dirigenziale".

Si aggiunge, inoltre, con specifico riferimento al carattere "in house" della società (che ricorre anche nel caso in esame), che se si ammettesse la possibilità per tale società di erogare uno specifico compenso per l'attività svolta dal funzionario o dal dirigente (in qualità di consigliere di amministrazione), si arriverebbe ad "ammettere, contrariamente a quanto previsto dalla normativa vigente, che l'amministrazione di appartenenza, seppure mediante l'interposizione (del tutto formale) di un organismo societario, possa erogare a un proprio dipendente un compenso aggiuntivo per un'attività che rientra nei compiti d'istituto dell'amministrazione medesima; ciò in violazione del principi di onnicomprensività del trattamento economico e di parità di trattamento contrattuale che trovano applicazione sia con riferimento ai dirigenti sia in relazione al personale non dirigenziale (cfr. Deliberazione di questa Sezione n. 27 del 21 febbraio 2012)".

A questo punto dell'analisi del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento è opportuno dare conto di quanto previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, disposizione sopravvenuta rispetto alla citata deliberazione di questa Corte, vertendo il quesito proposto dall'istante proprio sulla possibilità di utilizzare le risorse trasferite al Comune per finanziare il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ente stesso, in deroga ai limiti di spesa previsti da tale norma.

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 dispone infatti che "nelle more di quanto previsto dal comma 1 [ovvero la progressiva omogeneizzazione dei trattamenti economici accessori dei dipendenti pubblici] al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di

ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016".

Al riguardo si rinvia, per una completa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, alla deliberazione di questa Sezione n. 177/2020/PAR (*in terminis*, Sezione regionale di controllo Liguria, deliberazione n. 56/2019, Sezione regionale di controllo Sicilia, deliberazione n. 201/2021, Sezione regionale di controllo Puglia, deliberazione n. 6/2022), nella quale sono state evidenziate le deroghe che il legislatore ha espressamente previsto con riferimento al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, elencandosi altresì i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile al fine dell'esclusione dal predetto limite concernente il trattamento accessorio, ovvero:

- 1) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Sezioni Riunite, Delib. n. 51/CONTR del 2011);
- 2) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del D.L. n. 98 del 2011 (Sezione delle autonomie, Delib. n. 2/SEZAUT/2013/QMIG);
- 3) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sezione delle autonomie, Delib. n. 26/QMIG del 2014);
- 4) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) in conformità con l'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato, al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza (Sezione delle autonomie, Delib. n. 20/QMIG del 2017);
- 5) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle

somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi (Sezione delle autonomie Delib. n. 23/QMIG del 2017, con riferimento all'utilizzo del contributo dell'AGCOM per il finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

Il Collegio ritiene al riguardo che i canoni ermeneutici individuati dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 23/QMIG/2017 (di cui al n. 5 della precedente elencazione) possano trovare applicazione, alle condizioni in essa previste, nella fattispecie in esame, alla luce della provenienza totalmente esterna delle risorse trasferite all'Ente, pari al compenso attribuito al componente del consiglio di amministrazione della società.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere del Comune di Arquà Petrarca (PD) e si pronuncia nel merito nei termini sopra precisati.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Arquà Petrarca (PD) e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 17 maggio 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Fedor Melatti

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 23 maggio 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini