



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 febbraio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario relatore

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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, 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 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Annone Veneto prot. n. 12365 del 15 dicembre 2016 acquisita, in data 16 dicembre 2016, al protocollo Cdc n. 9025;

VISTA l'ordinanza n. 7/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Comune di Annone Veneto formula una richiesta di parere ai sensi dell'art.7 della Legge 131/2003 tesa a chiarire se il divieto di conferimento di incarichi ad amministratori pubblici, stabilito dall'art. 5, comma 5, del D.L. 78/2010, operi anche in relazione agli incarichi conferibili a dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001.

L'Ente rappresenta, infatti, di aver intenzione di affidare un incarico, ai sensi dell'art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001, a dipendente pubblico di altra Amministrazione: tale dipendente risulta, però, essere anche titolare di carica elettiva (Assessore e Consigliere Comunale) presso altra Amministrazione.

Il Comune di Annone Veneto prosegue, nella propria esposizione, osservando che, nonostante il divieto previsto dall'art. 5, comma 5, del D.L. 78/2010, sembrerebbe potersi riconoscere al destinatario dell'incarico il compenso per le attività svolte per le seguenti argomentazioni:

- per ragioni attinenti alle caratteristiche oggettive della prestazione, dato

che si tratterebbe dello svolgimento di attività di lavoro dipendente;

- considerando che il relativo trattamento segue la disciplina (previdenziale e impositiva) prevista per il lavoro di dipendente pubblico, con le relative trattenute senza previsione di Iva;
- per le considerazioni interpretative assunte con la delibera n. 11/2016 della Sezione Autonomie che per il Comune di Annone avrebbe circoscritto il divieto di cui all'art. 5 agli “...*incarichi a favore di professionisti con riferimento al D.Lgs. 163/2006 (ora D.Lgs. 50/2016) ed art. 7 del D.Lgs 165/2001*”.

Alla luce di dette considerazioni l'ente chiede un “...*parere circa il rapporto tra l'art. 5 comma 5 del d.l. n. 78/2010 ed e l'art. 53, comma 7 del D.lgs. 165/2001*”.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle “*forme di collaborazione*” tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con deliberazione del 27

aprile 2004, in seguito integrata con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità).

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Sindaco del Comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L..

Dal punto di vista soggettivo la richiesta del Comune di Annone Veneto è, quindi, sicuramente ammissibile in quanto proviene dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Per quanto attiene la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione oggetto della richiesta di parere al concetto di contabilità pubblica.

Come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica, si esplica esclusivamente su

quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano*

l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

La richiesta di parere in esame attenendo all'interpretazione di norme che introducono vincoli di finanza pubblica, risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, può essere esaminata nel merito.

L'art. 5, comma 5, del D.L. 78/2010 dispone che: *“Ferme le incompatibilità*

previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell' articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta”.

La norma richiamata si inserisce nei “...più generali interventi di razionalizzazione e contenimento delle spese degli apparati pubblici che, negli ultimi anni, il legislatore ha dettato sia per gli apparati dello Stato sia per gli apparati degli enti locali, fatte salve alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione operata nel 2001”. (vedasi *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 199/2012/PAR).

Sul significato da attribuire alla locuzione “*qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni*” l’orientamento della Corte è stato, negli anni, pressoché costante e teso a far rientrare, secondo un’interpretazione letterale della norma, tutti i tipi di incarico di qualsiasi natura questi ultimi fossero e “a prescindere da qualsiasi “collegamento” tra l’Amministrazione conferente l’incarico e quella ove il destinatario del medesimo è titolare di carica elettiva” (Sez. Lombardia, n. 144/2011/PAR e 199/2012/PAR citato).

Un’interpretazione difforme della locuzione è stata data da questa Sezione, con la delibera n. 569/2015/PAR, che, a seguito di una dettagliata analisi sulla natura delle diverse tipologie di incarico, ha individuato, deferendo poi alla Sezione Autonomie della Corte dei conti la questione di massima in ordine alle

problematiche interpretative collegate all'art. 5, co. 5, del D.L. 78/2010, relative ad alcune tipologie di incarico, in particolare quella di revisione dei conti, escluse dall'applicazione del divieto.

A sostegno di tale orientamento, questa Sezione aveva dato rilievo al mutato sistema di reclutamento dell'organo di revisione. Quest'ultimo, prevede che i componenti dell'organo di revisione non possano essere più scelti sulla base della mera iscrizione al registro professionale ed alla candidatura presentata al consiglio, ma debbano, invece, essere estratti a sorte dalle Prefetture da un elenco formato a livello regionale composto da tutti i soggetti professionalmente qualificati. Alla luce degli effetti di detto meccanismo, l'organo di revisione assumerebbe una funzione neutra, rendendo il rapporto che si instaura tra l'ente ed il revisore assimilabile ad un rapporto di natura contrattuale: tale rapporto, con tutta evidenza, mal si concilia con la gratuità dell'incarico, in quanto l'attività svolta, di natura prettamente tecnica, è una prestazione d'opera a cui normalmente corrisponde una prestazione economica.

Con la delibera n. 569/2015 questa Sezione ha interpellato la Sezione autonomie della Corte, affinché quest'ultima indicasse se la disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, D.L. n. 78/2010 si riferisse a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato, oppure se essa sia applicabile solo ad alcune tipologie di incarico; e ancora se nella stessa vadano ricompresi solo gli incarichi libero-professionali oppure anche quelli determinati ed obbligatori *ex lege*, come quelli per la carica di organo di revisione.

Le indicazioni fornite dalla Sezione autonomie, con la delibera n. 11/2016, appaiono trancianti sul punto.

La Sezione Autonomie ha infatti ritenuto di non doversi discostare dall'orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo (tra le altre: Lombardia, deliberazioni n. 144/2011/PAR del 24 marzo 2011, n. 199/2012/PAR del 16 maggio 2012 e n. 257/2012/PAR del 31 maggio 2012; Puglia, deliberazione n. 123/2015/PAR del 19 maggio 2015; Emilia-Romagna, deliberazione n. 149/2015/PAR del 18 novembre 2015) rilevando che si è affermato costantemente da parte dalle predette Sezioni regionali, che lo svolgimento di qualsiasi incarico di natura elettiva (a prescindere dalla percezione di un emolumento per lo stesso) determina l'applicazione del vincolo di finanza pubblica introdotto dall'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78/2010.

La motivazione a suffragio della menzionata interpretazione si basa sulla *ratio legis* della norma, che non è rinvenibile in una preclusione *ex se* dello svolgimento di "qualsiasi incarico" in favore di pubbliche amministrazioni da parte di titolare di carica elettiva, bensì nell'escludere che il titolare di cariche elettive possa percepire ulteriori emolumenti per "lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo" (Sezione delle Autonomie delibera n. 11/SEZAUT/2016/QMIG).

Oltre alla evidenziata *ratio* normativa, occorre ricordare che la stessa Sezione Autonomie della Corte ha ripetutamente richiamato (per tutte, si veda la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG) le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie giungendo pertanto ad affermare,

anche nella delibera n. 11/2016, che “...in via generale, pertanto, la locuzione “qualsiasi incarico conferito” contenuta nella norma *de qua* è da interpretarsi evitando di operare distinzioni non espressamente volute dal legislatore circa la natura dell’incarico medesimo: la circostanza che si tratti di un incarico di natura squisitamente tecnica non si ritiene idonea a mutare l’orientamento giurisprudenziale rigorosamente conforme alla lettera e alla *ratio* della disposizione normativa in oggetto”.

Proprio seguendo tale enunciato, la medesima Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima rimessa da questa Sezione con la deliberazione n. 569/2015/QMIG, ha stabilito che “la disciplina vincolistica contenuta nell’art. 5, comma 5, decreto- legge n. 78/2010 si riferisce a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato” ed ha individuato quale unica eccezione a tale principio la tipologia degli incarichi obbligatori *ex lege* di cui all’ art. 35, co. 2-bis del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 ovvero gli incarichi conferiti ai membri di collegi di revisione dei conti e sindacali.

Questa Sezione pertanto, alla luce delle considerazioni sopra evidenziate, non ritiene che la specifica fattispecie enunciata nel quesito formulato dal Comune di Annone Veneto consenta un’interpretazione difforme della norma richiamata rispetto a quelle prospettate nei pareri delle Sezioni regionali citate e ai principi di diritto enunciati dalla Sezione Autonomie della Corte medesima.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione e dispone che copia della deliberazione venga trasmessa, a cura del Direttore

della Segreteria, al Sindaco del Comune di Annone Veneto (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 14 febbraio 2017.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 2 marzo 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese