

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 29 aprile 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Taranto trasmessa con prot. n. 207 del 28.03.2014 e assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Puglia il 3.04.2014 prot. 0001386-03/04/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 24/2014 del 17 aprile con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29 aprile 2014;

udito il relatore Referendario Carmelina Addesso;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Taranto chiede alla Sezione un parere in merito alla destinazione dei compensi assembleari dei componenti consigli di amministrazione delle società partecipate, ai sensi dell'art 4 comma 4 d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012, e sull'assoggettamento degli stessi ai vincoli previsti per le risorse destinate al trattamento accessorio del personale dall'art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 conv. in l. 122/2010.

In particolare, il Sindaco istante espone che il Comune di Taranto, già nel mese di settembre 2012, ha applicato quanto disposto dall'art 4 comma 4 del d.l.

95/2012 relativamente alla nomina dei consigli di amministrazione. L'assemblea dei soci di una delle società partecipate, di cui il Comune di Taranto risulta socio unico, ha deliberato un compenso mensile per ciascuno dei suoi membri, ivi comprese le figure dirigenziali, per il quale non si è provveduto alla corresponsione, in attesa di definire le procedure di pagamento.

Ciò posto, il Sindaco chiede:

- 1) *" quale significato bisogna attribuire a: 'obbligo di riversare i relativi compensi, ove riassegnabili, al fondo per il trattamento economico accessorio';*
- 2) *le somme percepite sono comunque sottoposte al vincolo determinato dall'articolo 9 comma 2 bis del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 convertito dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122?*
- 3) *le somme eventualmente assegnate al fondo possono essere corrisposte direttamente al singolo dipendente individuato dall'amministrazione con l'applicazione dell'art 15 comma 1 lett K del CCNL 1/04/1999, attraverso specifica disciplina? Questa operazione va ad incidere sull'ammontare complessivo individuale del singolo dipendente?*
- 4) *Il corrispettivo assembleare determinato per il personale dirigenziale deve essere considerato nella onnicomprensività del trattamento economico o essere incardinato nelle risorse per la retribuzione di risultato del personale dirigenziale?"*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Taranto, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*.

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte .

Sulla base di quanto sopra, si osserva che il quesito posto dal Comune di Taranto attinge alla corretta interpretazione delle disposizioni dettate dagli artt 4 e ss d.l. 95/2012 recante *"disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"*, sicché, afferendo a profili di gestione e contenimento della spesa, rientra nel concetto di contabilità pubblica come sopra delineato.

Passando al merito della richiesta, il quesito riguarda, nello specifico, la destinazione dei compensi assembleari dei componenti del c.d.a. delle società partecipate, ai sensi dell'art 4 comma 4 del d.l. 95/2012.

L'art 4 comma 4 del d.l. 95/2012, conv. in l. 135/2012, mod l. 27 dicembre 2013 n. 147, nel disciplinare, innovandole, le modalità di composizione dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art 1 comma 2 del d lgs 165/01 che nel 2011 abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90% dell'intero fatturato, prevede che gli organi di gestione debbano essere composti da non più di tre membri, di cui *"due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza"* per le società a partecipazione diretta ovvero *"due scelti tra i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza "* e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta.

La disposizione prosegue occupandosi della destinazione dei compensi spettanti ai membri di promanazione pubblica, sancendo espressamente che *"i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, ferme le disposizioni vigenti in materia di onnicomprensività del trattamento economico, ovvero i dipendenti delle società controllate hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento accessorio, e alla società di appartenenza"*.

Il successivo comma 5 del medesimo art. 4 disciplina, analogamente al comma precedente, le modalità di composizione degli organi di gestione e la destinazione dei compensi assembleari con riferimento alle società a totale partecipazione pubblica (categoria a cui sembra riconducibile la società cui fa riferimento l'ente istante, rivestendo il Comune di Taranto la qualifica di socio unico). Il comma in esame stabilisce, da un lato, che *"fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizione di legge, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e complessità delle attività svolte. Nel caso di consigli di amministrazione composti da tre membri, la composizione è determinata sulla base dei criteri del precedente comma"* e, dall'altro lato, per quanto riguarda i compensi corrisposti ai membri di promanazione pubblica, stabilisce che *"resta fermo l'obbligo di riversamento dei compensi assembleari di cui al comma precedente"*.

Come osservato dalla sezione controllo per il Piemonte con deliberazione n. 359/2013/PAR, deve ritenersi che la nomina e revoca del dipendente pubblico

quale membro del consiglio di amministrazione sia espressione dell'esercizio di un potere amministrativo, piuttosto che di una potestà di diritto privato, con la conseguenza che permane, anche dopo la nomina, il rapporto interorganico con la pubblica amministrazione e lo *status* di dipendente pubblico in capo al membro del c.d.a. di designazione pubblica.

In coerenza con quanto appena osservato, il legislatore prevede che i compensi dovuti dalle società in mano pubblica contemplate dai comma 4 e 5 dell'art 4 d.l. 95/2012 ai dipendenti pubblici che risiedono nei consigli di amministrazione non possono essere erogati direttamente al funzionario o dirigente che espleta l'incarico, ma devono essere corrisposti all'amministrazione per poi confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio.

Siffatta destinazione dei compensi assembleari è conseguenza naturale, per le società totalmente partecipate di cui al comma 5, del fatto che l'organismo societario rappresenta, in sostanza, una mera articolazione della pubblica amministrazione designante, sicché *"l'attività prestata dal dipendente pubblico nominato, proprio per la sua pregressa investitura di pubblico funzionario, quale membro del consiglio di amministrazione della società pubblica, interamente partecipata, rappresenta una mera modalità di incarico al medesimo conferito in ragione dell'ufficio ricoperto o comunque conferito dall'amministrazione in cui si presta il servizio o su designazione della medesima; prestazione lavorativa che soggiace tout court al principio di onnicomprensività della retribuzione, a mente del quale il trattamento economico complessivo remunera tutte le funzioni e compiti attribuiti al pubblico dirigente (per rispondere al caso di specie). In tal senso deve intendersi il mancato richiamo all'art. 4 comma 5 al principio dell'onnicomprendività della retribuzione del pubblico dipendente, inciso, invero, necessario per includere nella speciale disciplina i compensi dei pubblici dipendenti che partecipano ai consigli di amministrazione di società partecipate non totalitarie (art. 4 comma 4 in riferimento al comma 1)."* (sezione Lombardia deliberazione n. 96/2013/PAR).

Per le società di cui al comma 4 l'obbligo di riversamento dei compensi assembleari trova la propria fonte, invece, nella predetta disposizione di legge che assoggetta al medesimo trattamento la destinazione e distribuzione dei compensi *de quibus* senza distinguere tra società controllate, in via diretta o indiretta, e società totalmente partecipate: in entrambi i casi le somme, una volta introitate dall'ente, confluiscono al fondo per il trattamento economico accessorio (sezione Piemonte deliberazione n. 403/2013/PAR).

In altri termini, dalle disposizioni in esame emerge *"la volontà del legislatore di far sì che i compensi che le società pubbliche debbono erogare ai dipendenti dell'amministrazione nominati nei consigli di amministrazione, non vengano*

corrisposti direttamente ai dipendenti, ma alla pubblica amministrazione da cui i medesimi dipendono, così da farle confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio. La magistratura contabile, relativamente agli incarichi dirigenziali, ha già chiarito che "...in difetto di espresso richiamo contenuto in apposita disposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro, il corrispettivo assembleare previsto dalla società in mano pubblica è posto ad esclusivo vantaggio del bilancio della pubblica amministrazione cui appartiene il dipendente che partecipa nel consiglio di amministrazione e riversato nel fondo di produttività, con contestuale alleggerimento degli oneri finanziari dell'amministrazione su cui grava l'onere di comporne la quantificazione, senza possibilità di eterointegrazione mediante i meccanismi non espressamente previsti dalla contrattazione collettiva, tesi ad incrementare la retribuzione di risultato.."(Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 96/2013/PAR in data 18.03.2013 e sezione Umbria, deliberazione n. 121/2013/PAR)

Sulla base delle coordinate ermeneutiche appena tracciate, quindi, vi è un obbligo per le società controllate e/o partecipate di riversare all'amministrazione designante i compensi assembleari dei dipendenti pubblici, compensi che andranno a confluire nel fondo per il trattamento accessorio, fermo restando il principio di onnicomprensività del trattamento economico, secondo l'espresso disposto legislativo (in questo senso, cfr. sezione Lombardia deliberazione n. 96/2013/PAR e sezione Piemonte deliberazione n. 403/2012/PAR).

Una volta chiarito che l'art 4 d.l. 95/2012 pone uno specifico obbligo di riversare all'amministrazione designante le somme in questione per farle affluire al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, è possibile affrontare l'ulteriore questione dell'assoggettamento di tali risorse al limite di cui all'art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010.

La disposizione da ultimo citata, come modificata dall'art 1 comma 456 della l. 147/2013 (legge di stabilità 2014), prevede che *"a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1 gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*.

Come osservato dalle Sezioni Riunite, la *ratio* della disposizione è quella di cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche. In particolare, *"si tratta di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata"* (Sezioni Riunite deliberazione n. 51/CONTR/11 e deliberazione n. 56/CONTR/11)

Stante la *ratio* sopra indicata, l'art 9 comma 2 bis d.l. 78/09 deve essere considerata norma di stretta interpretazione che non ammette deroghe ed esclusioni, in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico. Le sole risorse non ricomprese nei fondi, pertanto, sono, come osservato dalle Sezioni Riunite, *"quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti"* (es. prestazioni professionali dell'avvocatura interna, prestazioni professionali per la progettazioni di opere pubbliche)

Alla luce delle linee interpretative appena tratteggiate, si osserva che i compensi in esame non recano i caratteri indicati dalle Sezioni Riunite per essere esclusi dal limite di cui all'art 9 comma 2 bis d.l. 78/09 (peraltro, è lo stesso legislatore del 2012 a precludere il ricorso a professionisti esterni, imponendo la scelta di due membri del c.d.a. tra i dipendenti pubblici) né siffatta previsione risulta, d'altra parte, derogata dai commi 4 e 5 dell'art 4 d.l. 95/2012 che, anzi, nel prevedere l'obbligo di riversamento all'amministrazione, espressamente indicano le *"vigenti disposizioni"* quali fonti di disciplina delle modalità di riassegnazione delle somme al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio. La Sezione ritiene, pertanto, che non vi siano ragioni per derogare la limite di cui all'art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 (cfr., nello stesso senso, sezione Umbria, deliberazione n. 121/2013/PAR cit. e sezione Piemonte deliberazione n. 403/2013 cit., ove si osserva: *"La fattispecie in esame rientra nell'aggregato da considerare ai fini del rispetto del limite imposto dal legislatore, perché è potenzialmente destinabile alla generalità dei dipendenti attraverso la contrattazione integrativa. Infatti, i commi 4 e 5 dell'art 4 del d.l. 95/2012, non stabiliscono alcuna deroga alla normativa vigente, né si riferiscono espressamente ad eventuali incrementi derivanti dalla loro applicazione della norma, ma prevedono soltanto, "in base alle vigenti disposizioni" la riassegnazione dei detti*

compensi al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio. Ritiene la Sezione che tale obbligatoria riassegnazione rappresenta un'economia per l'ente, che, fermo restando il tetto massimo previsto per il fondo del salario accessorio, ridurrà la propria spesa destinata al finanziamento del suddetto fondo, a vantaggio del bilancio dell'ente, della quota parte derivante dall'introito dei compensi in questione").

Quanto appena osservato fornisce risposta ai quesiti n. 1), 2) e 4) della richiesta di parere, per quanto riguarda il quesito n. 3, lo stesso si risolve nell'interpretazione di una disposizione di contratto collettivo (l'art 15 comma 1 lett K del CCNL1/04/1999), con conseguente inammissibilità dello stesso, atteso che la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, non è abilitata ad interpretare le norme dei contratti collettivi nazionali di lavoro, trattandosi di materia riservata dal legislatore all'ARAN e alle parti stipulanti i contratti collettivi medesimi (cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 56/CONTR/2011 e sezione di controllo per l'Umbria deliberazione n. 133/2013/PAR).

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Taranto

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 aprile 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 13 MAGGIO 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo