

Deliberazione n. 149/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere(relatore);
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario.

Adunanza del 18 novembre 2015.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Saludecio (RN), pervenuta a questa Sezione in data 5 giugno 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 48 del 26 ottobre 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2015 il relatore Italo Scotti;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco di Saludecio (RN) ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere in ordine all'interpretazione dell'art. 5, comma 5 del dl 31 maggio 2010 n.78, convertito in legge con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010 n.122. Il quesito formulato nella richiesta verte sulla possibilità di erogare compensi a soggetti che rivestono cariche elettive, nel caso in cui svolgano incarichi professionali per prestazioni di servizio attinenti l'ingegneria e l'architettura per conto di enti della pubblica amministrazione.

Diritto

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di

interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i Comuni, il sindaco.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 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.

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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni ad essa tradizionalmente riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. E' stato, altresì, precisato, che *"materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri – possono ritenersi ad essa*

riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in se è per se riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito.

Alla luce delle predette osservazioni, il quesito posto dal sindaco di Saludecio rientra nell'alveo della materia della contabilità pubblica, in quanto inerente l'individuazione dell'esatto ambito applicativo di una disposizione normativa diretta al contenimento della spesa pubblica. La Sezione ha inoltre constatato che le questioni poste non interferiscono con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con giudizi civili o amministrativi pendenti. Il quesito può essere pertanto affrontato nel merito.

Merito

L'art. 5, comma 5 dl 31 maggio 2010 n.78, come convertito nella l.30 luglio 2010, n.122, 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"*.

Sulla questione del conferimento di incarico a titolari di cariche elettive da parte di enti locali sono intervenute diverse Sezioni regionali di controllo della Corte (in particolare, Sez. Lombardia

666/2011/PAR e 257/012/PAR; Sez. Veneto 326/2012/PAR; Sez. Puglia 160/2013/PAR). In prevalenza, nei casi appena citati, i quesiti posti riguardavano il conferimento di incarico di revisore dei conti da parte di amministrazioni locali diverse da quelle presso le quali il revisore era titolare di una funzione elettiva. Un caso concerneva l'assunzione da parte di titolare di carica elettiva della funzione di amministratore di una società controllata da un ente locale.

Nel caso prospettato dal sindaco di Saludecio si tratta di titolari di cariche elettive ai quali vengano conferiti incarichi "professionali per prestazioni di servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria (...) e servizi vari di natura professionale e di alta specializzazione", a norma dei capi IV e II del codice degli appalti (d.lgs 163/2006).

La Sezione non ritiene che la specifica fattispecie enunciata nel quesito in questione consenta un'interpretazione difforme della norma richiamata rispetto a quelle prospettate nei pareri delle Sezioni regionali citate.

La *ratio* della disposizione in parola si può ricavare dalla rubrica dell'art.5 del dl 78/2010 che recita "economie negli organi costituzionali, di governo o di apparati politici". Il comma 5 è uno degli undici commi dell'articolo che dettano regole di contenimento dei costi degli apparati politici riguardanti i titolari di cariche elettive presso organi rappresentativi statali, regionali e locali.

E' dunque evidente che il dispositivo del comma 5 persegue una duplice finalità di contenimento dei costi per le pubbliche amministrazioni di cui all'elenco predisposto ed aggiornato annualmente dall'Istat ai sensi dell'art.1, comma 3 l.196/2009, e al tempo stesso di contenimento delle retribuzioni corrisposte ai titolari di cariche elettive. Corollario di questi obiettivi, a parere della Sezione, è, per ragioni di opportunità, un disincentivo sia ai rappresentanti dei cittadini ad assumere incarichi ulteriori rispetto a quello cui sono stati eletti, sia alle pubbliche amministrazioni a indirizzare la propria scelta verso titolari di cariche elettive piuttosto che verso altri professionisti, anche nel caso in cui l'amministrazione richiedente la prestazione sia diversa dall'ente presso il quale la persona in questione sia stata eletta.

La norma, infatti, dopo aver richiamato il regime delle incompatibilità vigente, non dispone un divieto di assunzione di ulteriori incarichi da parte dei titolari di cariche elettive, ma esclude la

possibilità per costoro di percepire ulteriori emolumenti, facendo salvi i rimborsi spese e i gettoni di presenza per la partecipazione a sedute di organi. Il titolare della carica elettiva e le pubbliche amministrazioni, dunque, devono essere consapevoli della tendenziale gratuità dell'incarico cui tale persona venga chiamata dalle amministrazioni stesse.

La precisazione contenuta nella norma "qualsiasi incarico conferito" non consente, a parere di questa Sezione, di operare distinzioni circa la natura dell'incarico medesimo. La circostanza che, nel caso prospettato, si tratti di un incarico di natura squisitamente tecnica, non si ritiene possa costituire il fondamento per un orientamento diverso rispetto a quello conseguente all'interpretazione letterale del dispositivo.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Saludecio e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 18 novembre 2015.

Il presidente f.f.

f.to (Marco Pieroni)

Il relatore

f.to (Italo Scotti)

Depositata in segreteria il 18 novembre 2015

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)