

REPUBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 22 settembre 2015 composta dai seguenti magistrati:

Graffeo Maurizio	- Presidente
Siragusa Stefano	- Consigliere
Carra Annaluisa	- Consigliere
Brancato Tommaso	- Consigliere
Centro Licia	- Consigliere
Albo Francesco	- Primo referendario relatore
di Pietro Giuseppe	- Referendario
Di Pietro Giovanni	- Referendario
Vaccarino Sergio	- Referendario
Alessandro Gioacchino	- Referendario
Cancilla Francesco	- Referendario
Fratini Marco	- Referendario

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Commissario straordinario del libero Consorzio comunale di Caltanissetta con nota prot. Cdc n. 4607 del 28 maggio 2015;

vista l'ordinanza n. 208/2015/CONTR dell'8 settembre 2015 con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

....

udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Commissario straordinario del libero Consorzio comunale di Caltanissetta formula una richiesta di parere sulla destinazione delle economie sui compensi assembleari dei dipendenti pubblici nominati nel c.d.a. delle società partecipate, in applicazione di quanto previsto dall'art 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/12.

L'ente, in merito all'applicazione di tale norma, richiama l'orientamento della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 96/2013/PAR e Sezione regionale di controllo per l'Umbria, delibera n. 121/2013/PAR), secondo il quale, qualora difetti una previsione contrattuale in tal senso, la riassegnazione al fondo per il trattamento economico accessorio rappresenta un'economia per l'ente, che riduce in misura corrispondente la propria spesa destinata al suo finanziamento.

A riguardo, l'ARAN (cfr. RAL 1693 del. 14/10/2014) individua nell'art. 15, comma 1, lett. K del CCNL 1/04/1999 la norma contrattuale che consentirebbe la destinazione delle risorse all'incremento del fondo per la contrattazione decentrata, nel rispetto dei limiti imposti dalle norme, ed in particolare del tetto di spesa previsto dall'art. 9 comma 2-bis dei DL 78/2009.

Ciò premesso, l'amministrazione, ravvisando un contrasto interpretativo, chiede delucidazioni sulla corretta interpretazione del citato art. 4, comma 4.

Il Collegio scruta preliminarmente la questione della legittimazione a richiedere pareri da parte dei liberi Consorzi comunali, in luogo delle sopresse Province regionali.

In considerazione della riserva prevista dall'art. 14, comma 1, lett. o), dello Statuto di autonomia differenziata, ritiene di dover prendere le mosse dalla legislazione regionale, che, sia pur in ritardo rispetto alla riforma in ambito statale, attuata con legge 7 aprile 2014, n. 56, ha ridisegnato le funzioni di area vasta, istituendo i liberi Consorzi comunali e le tre Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina, le cui sedi coincidono con quelle delle corrispondenti Province regionali.

A riguardo, la recente legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, all'art. 1 definisce i liberi Consorzi come *"enti territoriali di area vasta dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica"*, cui si applica, in quanto compatibile, la normativa in materia di ordinamento degli enti locali della Regione siciliana.

Il successivo art. 2, comma 3 prevede, nella fase transitoria di adeguamento statutario, che gli statuti delle ex Province regionali si applichino agli enti subentranti.

Questi ultimi sono intestatari delle funzioni già spettanti alle ex Province regionali ai sensi della normativa vigente, oltre ad una serie di ulteriori funzioni "proprie", elencate dall'art. 27 della legge.

Nelle more delle eventuali procedure di ricollocazione, l'art. 37, comma 3, della legge dispone infine che il personale delle ex province regionali, che conserva la posizione giuridica ed economica in godimento e l'anzianità di servizio maturata, continui ad essere utilizzato dai liberi Consorzi comunali e dalle Città metropolitane, sia pur *nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto*

....

esistenti.

I richiamati profili di continuità istituzionale enucleabili, a livello sistematico, dal nuovo impianto legislativo, inducono il Collegio a ritenere che ai liberi Consorzi comunali, quali enti territoriali subentranti nell'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, possa estendersi la legittimazione ad adire la Sezione di controllo per la resa di pareri in materia di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003), originariamente prevista in capo alle soppresse Province regionali.

Tale opzione ermeneutica, peraltro, risulta anche più coerente con la natura squisitamente collaborativa della funzione, rispetto agli enti territoriali.

Valutata positivamente la legittimazione soggettiva ad interpellare questa Sezione, il Collegio reputa la richiesta di parere ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del suo legale rappresentante *pro tempore*, ossia il Commissario straordinario.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito, vertendo sull'interpretazione di una disposizione di coordinamento della finanza pubblica introdotta ai fini del contenimento della spesa, risulta rispondente ai criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004, e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

Il quesito posto attiene alla corretta interpretazione delle disposizioni dettate dagli artt. 4 e ss. del DL n. 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.

Esula, invece, dalla materia della contabilità pubblica l'analisi sul principio di onnicomprensività della retribuzione del pubblico dipendente, nonché l'interpretazione di norme contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, atteso che sulla materia spetta all'ARAN la competenza funzionale a conoscerne le relative questioni (Cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n.5/AUT/2006; Sezioni Riunite in sede di controllo nomofilattico, deliberazioni n.50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 69/2013/PAR).

Il quesito, inoltre, è formulato in modo generale e astratto ed è insuscettibile di creare interferenze con valutazioni di altri organi giurisdizionali.

Ne consegue che la richiesta parere è ammissibile sotto il profilo oggettivo, sia pur nei termini appena delineati.

Nel merito, è utile ricordare che l'art. 4 comma 4 del DL 95/2012 prevede che "*fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato devono essere composti da non più di tre membri, ferme restando le disposizioni in materia di incompatibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo*

....

complessivamente sostenuto nell'anno 2013. In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio".

L'introduzione di tale norma, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (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, Sezione controllo Puglia, delibera n. 99/2014/PAR), testimonia la chiara "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".

Tuttavia, affinché possa ipotizzarsi, già in astratto, la possibilità di alimentare con tali risorse il fondo per la contrattazione decentrata, ai fini del finanziamento del trattamento economico accessorio del personale, occorre, innanzitutto, un'esplicita previsione contrattuale in tal senso, che l'ente, sulla base di un parere dell'ARAN, individua nell'art. 15, comma 1, lett. k, del contratto collettivo di lavoro 1/4/99.

Come ricordato in precedenza, la correttezza di tale ricostruzione ermeneutica, essendo relativa a norme di natura contrattuale e provenendo dall'Autorità a ciò istituzionalmente preposta, non è scrutinabile dal Collegio, in quanto esula dal proprio perimetro conoscitivo (Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n.54/QM/2010; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.469/2011/PAR).

La Sezione, pertanto, diversamente da quanto prospettato dall'amministrazione, non ravvisa nella fattispecie alcun contrasto interpretativo, in quanto le stesse deliberazioni richiamate nella richiesta di parere non esaminano questo specifico aspetto collegato a disposizioni contrattuali, i cui profili contabili sono recessivi rispetto ad altre problematiche che più propriamente devono essere risolte in altra sede.

Limitando la propria cognizione ai profili di propria pertinenza, il Collegio non può che confermare il principio secondo cui, in difetto di espresso richiamo contenuto in apposita disposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro, il corrispettivo assembleare previsto dalla società in mano pubblica dovrà essere posto ad esclusivo vantaggio del bilancio dell'amministrazione di provenienza del dipendente incaricato, "fatto salvo" in ogni caso, per espressa previsione legislativa, "il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate" del personale in questione.

In presenza, invece, di un'espressa previsione contrattuale applicabile alla fattispecie (la cui individuazione, come detto, travalica dai limiti della contabilità pubblica), quest'ultima, integrandosi con la previsione di legge e con la disciplina contrattuale decentrata, regolerà le modalità ed i limiti entro cui le eventuali economie di spesa potranno finanziare il fondo per la contrattazione decentrata, ai fini della successiva erogazione al personale beneficiario.

....

In ogni caso, è utile ricordare che la disposizione in commento subordina espressamente una tale eventualità ad una valutazione di stretta coerenza con i limiti ordinamentali vigenti, dovendo essere le economie in questione *“riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni”*.

In questo specifico contesto, risulta evidente il richiamo sia ai limiti quantitativi stabiliti dal secondo capoverso dello stesso art. 4, comma 4 (secondo cui, a decorrere dal 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società non può superare l'80 per cento di quello complessivamente sostenuto nell'anno 2013), sia al principio di invarianza del trattamento economico accessorio stabilito dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 31 maggio 2010, n.78 (conv. in l. n. 122/2010), più volte richiamato dalla giurisprudenza contabile (cfr., ex multis, Sezione controllo Lombardia, n. 96/2013, cit., sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 403/2013/PAR).

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 22 settembre 2015.

L'ESTENSORE
(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositata in Segreteria, il 6 ottobre 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)