



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 22 dicembre 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario relatore
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 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 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 deliberazione 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 Presidente della Provincia di Verona (VR) prot. n. 92800 del 18 novembre 2016, acquisita al prot. C.d.c. n. 8692 del 18 novembre 2016;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 60/2016 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, dott. Tiziano Tessaro,

FATTO

La Provincia di Verona con la richiesta di parere a firma del Presidente prot. n. 92800 del 18 novembre 2016 espone quanto segue.

La Provincia di Verona annovera, tra le sue partecipazioni esterne, anche quella a Consorzio -Azienda non obbligatorio tra Enti Locali e altri Enti Pubblici (a ciò debitamente autorizzati), ai

sensi degli art. 31 e 114 del TUOEL, per la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche.

L'articolo 5, comma 7, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, come convertito dall'articolo 1, comma 1, della Legge 30 luglio 2010, n. 122, dispone che "Agli amministratori di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione dei servizi e funzioni pubbliche, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti".

La Provincia di Verona richiede pertanto se sia possibile per un Consorzio - Azienda non obbligatorio di cui all'art. 31 del TUOEL, a cui partecipino, oltre agli Enti Locali maggioritari, anche altri enti pubblici minoritari (ad esempio, enti autonomi di diritto pubblico), riconoscere ai componenti del Consiglio d'Amministrazione indennità o gettoni o emolumenti sotto qualsiasi forma.

AMMISSIBILITA'

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 esplicazione 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 atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, e, da ultimo, con la deliberazione n.32/SEZAUT/2016/INPR, 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).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come

detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, “di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

La medesima facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell’ente, deve essere riconosciuta all’organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell’ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l’ammissibilità delle stesse, in attesa dell’entrata in funzione del predetto organo.

Nella fattispecie il parere è stato formulato dal Presidente della Provincia ed è pertanto ammissibile dal punto vista soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola 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 perseguite dalla legge attributiva, 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.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell’esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall’art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, e, da ultimo, con la deliberazione n. 32/SEZAUT/2016/INPR, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

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.

Alla luce delle su richiamate considerazioni la richiesta di parere in esame potrebbe ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo essendo riconducibile alla materia della "contabilità pubblica", in particolare all'applicazione di norme (compensi ai componenti di organi politici, di direzione, amministrazione e controllo) esplicitamente inserite all'interno di un testo normativo contenente "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria" e volte, in particolare, alla generale riduzione dei costi degli apparati amministrativi e politici (art. 5 e seguenti d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010).

III. Nel merito si può osservare quanto segue.

Nell'ambito dell'intervento legislativo di contenimento della spesa pubblica varato con il D.l. n. 78/10, convertito nella Legge n. 122/12 - che ha introdotto "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" - sono riportati l'art. 5, che detta disposizioni dirette a favorire le "Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici", e l'art. 6, che prevede la "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi".

L'art. 6, comma 2, del D.l. n. 78/10, convertito nella Legge n. 122/10, dispone che, "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente Decreto la partecipazione agli Organi collegiali, anche di amministrazione, degli Enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera".

La norma contenuta nell'art. 5, comma 7, del D.l. n. 78/10, letteralmente prevede che, "... agli Amministratori di Comunità montane e di Unioni di comuni e comunque di forme associative di Enti Locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o

indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti". Sulla questione inerente l'ambito soggettivo di applicazione delle succitate norme contenute nel Dl. n. 78/10, rilevante per la soluzione del quesito proposto, il Collegio deve richiamare in ogni caso la giurisprudenza nomofilattica (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG): essendo la finalità perseguita dal legislatore quella di "operare sensibili riduzioni di spesa a carico della pubblica amministrazione" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 13/2011/PAR), la disciplina limitativa non può che riferirsi a "tutte le possibili forme di compenso corrisposte dalle amministrazioni ai componenti degli organi collegiali e ai titolari di incarico di qualsiasi tipo".

In particolare, la Sezione delle Autonomie, con Delibera n. 4/14, ha sottolineato che nella materia di che trattasi la disciplina normativa si distingue in due specifici ambiti applicativi di riferimento: uno relativo al complesso organizzativo in cui sono strutturati gli enti territoriali, l'altro riferito al simmetrico complesso organizzativo della Pubblica Amministrazione, esclusi gli Enti territoriali.

La Sezione delle Autonomie, con la Delibera richiamata, ha in particolare stabilito che "se è vero che il Legislatore nell'intervenire per regolamentare le riduzioni ed i contenimenti di spesa nello specifico segmento degli emolumenti previsti per organi ed apparati, ha sempre tenuto distinti i due ambiti oggettivi di riferimento, anche nell'interpretare la portata dell'art. 5, comma 7, del Dl. n. 78/10, non si può prescindere da questo criterio. In proposito è sufficiente aggiungere che i Consorzi costituiti per l'esercizio di una o più funzioni appartengono, insieme alle Unioni, al novero delle forme di collaborazione intercomunale di carattere strutturale che danno vita ad una soggettività giuridica ed in quanto tale destinatari di un'unica disciplina. Nell'ambito di tale disciplina così come più sopra ricostruita, per quanto di interesse della presente questione di massima, tra le forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche ai cui amministratori, ai sensi dell'art. 5, comma 7, della Dl. n. 78/10, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma, deve ritenersi che rientrano anche i componenti dei Consigli di amministrazione dei Consorzi".

Come è stato ulteriormente chiarito dalla Sezione Campania in sede di remissione (deliberazione del 15 luglio 2015, n. 199/2015/QMIG), il parametro soggettivo (amministratori

pubblici e componenti degli organi collegiali degli apparati amministrativi) costituisce l'unico elemento di diversificazione delle due disposizioni vincolistiche (rispettivamente, art. 6, comma 3, ed art. 5 del D.L. n. 78/2010), che contemplano la materia degli incarichi pubblici ivi individuati e ad esse sarebbe estranea ogni altra distinzione (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 29/SEZAUT/2015/QMIG).

Va aggiunto che, per quanto attiene specificamente i consorzi tra enti locali, l'interpretazione fornita successivamente dalla Corte dei conti in sede consultiva locale - in linea con le indicazioni nomofilattiche - ha ritenuto applicabile a tale soggetti l'art. 5, comma 7, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, dettato testualmente per gli "amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche": a costoro, pertanto, "non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti" (sul punto, cfr. sez. reg. contr. Piemonte, delibera 5 febbraio 2016, n. 7; sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia, delibera 17 dicembre 2014, n. 190; sez. reg. contr. Lombardia, delibera 28 luglio 2014, n. 224).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra riferiti.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente della Provincia di Verona.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 22 dicembre 2016.

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Tiziano Tessaro

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 10 gennaio 2017.

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese