



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere relatore
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Stefania Gambardella	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 17 novembre 2010 n. 54/CONTR/10;

Vista la richiesta di parere formulata dall'Amministratore Straordinario della Provincia di Sassari con nota del 22/02/2022 pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna con nota del 19/05/2022, unitamente alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dello stesso CAL n. 4 del 18/05/2022;

Visto decreto n. 9 del 25/05/2022 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Susanna Loi;

Vista la nota n. 2955 del 9 giugno 2022, con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

Vista l'ordinanza n. 8 del 10 giugno 2022 con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'odierna Camera di consiglio per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Susanna Loi;

FATTO

L'Amministratore Straordinario della Provincia di Sassari, con la nota citata in premessa, ha chiesto che questa Sezione di controllo esprima un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

La nota è indirizzata al Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna- Ufficio della Presidenza e consiste, per la precisione, nella richiesta rivolta a tale organismo " *di rivalutare la possibilità*" di inviare alla Sezione del controllo della Corte dei conti per la Sardegna il seguente quesito, originariamente formulato con nota del 7 maggio

2020, e cioè " *se il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive di cui all'art. 5, comma 5 del D.L. 78/2010, come negli Enti locali opera anche nei confronti dei Sub-Commissari delle Provincie ove sono previste e istituite le Zone Omogenee, considerato che ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Legge Regionale n.5 del 11 aprile 2016, ai sub commissari spetta la medesima indennità prevista per gli Amministratori Straordinari di cui all'art. 24 della Legge Regionale n. 2 del febbraio 2016 di "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", specificando, ulteriormente, " al fine di ottenere un parere di carattere generale ed astratto sulla natura giuridica dell'incarico di sub-commissario delle province della Sardegna per una corretta applicazione delle norme di finanza pubblica"*

La primigenia richiesta di parere non era stata trasmessa dal CAL alla Sezione in quanto ritenuto (seduta del 3 giugno 2020) che lo stesso vertesse su fattispecie *immediatamente riferibile alla risoluzione di un concreto procedimento amministrativo che, peraltro potrebbe essere oggetto di contenzioso presso gli organi giurisdizionali.*

A seguito della nota del 22/02/2022 dell'Amministratore Straordinario, il Consiglio delle Autonomie locali, nella seduta del 18 maggio 2022, premessa la ricostruzione della vicenda, che aveva visto coinvolto, con il rilascio di un parere nella materia, anche l'Assessorato regionale degli Enti locali, dopo aver compiuto " *una nuova verifica della sussistenza di eventuali requisiti di procedibilità, anche sopravvenuti, per l'esercizio della collaborazione istituzionale della giurisdizione contabile ai sensi dell'art. 7, co. 8°, della legge n. 131/2003; aver valutato sommariamente l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere in relazione all'attinenza alla materia di contabilità, al coinvolgimento delle funzioni requirente e giurisdizionale della Corte dei Conti o di altre magistrature, alla duplicazione dell'espletamento di altre funzioni consultive e infine all'astrattezza e alla capacità di orientamento degli Enti locali; Ritenuto la riproposizione della questione non presenti incertezze interpretative di carattere generale ed astratto o nuovi elementi che possano mettere in discussione*

le linee di applicazione indicate dalla direzione del Servizio Enti Locali, mentre permangono la riferibilità ad un procedimento amministrativo concreto nonché la possibilità che della questione possano essere investiti gli organi giurisdizionali”

adottava la richiamata deliberazione n. 4 di dichiarazione di improcedibilità, ai sensi dell'art. 7, co 8°, Legge n. 131 del 2003, della richiesta di parere inoltrata dalla Provincia di Sassari. Ne disponeva, comunque, la trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti, per le proprie autonome valutazioni.

DIRITTO

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA E OGGETTIVA

La richiesta di parere, trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3" - è sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente locale ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, la stessa è ammissibile sotto il profilo della legittimazione soggettiva.

La richiesta è, peraltro, *ammissibile anche* sotto il profilo oggettivo, in quanto è suscettibile di una prospettazione generale ed astratta ed ha ad oggetto l'interpretazione di norme dettate a fini di contenimento della spesa degli Enti locali, rientranti – per giurisprudenza costante della Corte dei conti - tra le materie attinenti alla contabilità pubblica. Il parere sarà reso entro tali limiti con esclusivo riferimento ai profili giuscontabili implicati dalla fattispecie senza alcuna valutazione sul merito delle scelte gestionali dell'ente.

Merito

1 Avuto riguardo all'ultima nota citata, l'Amministratore Straordinario della Provincia di Sassari ha interesse a conoscere *"se il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive di cui all'art. 5, comma 5 del D.L. 78/2010, come negli Enti locali opera anche nei confronti dei Sub-Commissari delle Provincie ove sono previste e istituite le Zone Omogenee,*

considerato che ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Legge Regionale n.5 del 11 aprile 2016, ai sub commissari spetta la medesima indennità prevista per gli Amministratori Straordinari di cui all'art. 24 della Legge Regionale n. 2 del febbraio 2016 di "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", ovvero la "natura giuridica dell'incarico di sub-commissario delle province della Sardegna per una corretta applicazione delle norme di finanza pubblica".

Il comma 5, dell'art. 5 del D.L. 78/2010, prevede 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. Non rientrano tra gli incarichi di cui al presente comma quelli aventi ad oggetto prestazioni professionali, conferiti a titolari di cariche elettive di Regioni ed enti locali da parte delle citate pubbliche amministrazioni, purché la pubblica amministrazione conferente operi in ambito territoriale diverso da quello dell'ente presso il quale l'interessato al conferimento dell'incarico riveste la carica elettiva. Rientrano invece tra gli incarichi di cui al primo periodo quelli conferiti dal comune presso il quale il professionista è titolare di carica elettiva o da enti pubblici a carattere associativo, consortile o convenzionale, volontario o obbligatorio, di cui faccia parte il comune stesso. Il conferimento è effettuato nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente."

Sulla portata e il perimetro di applicazione del principio di gratuità degli incarichi dettato da tale disposizione si sono pronunciate la Corte costituzionale (sentenza n. 151/2012) e la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazioni n. 11/SEZAUT/2016/QMIG e n. 11/SEZAUT/2017/QMIG.)

La Corte costituzionale ha affermato che la disposizione ha "natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica" e "introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari

di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo) in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute"

La Sezione delle Autonomie, nella prima delle citate deliberazioni in sede di questione di massima, sollevata a seguito di contrasto interpretativo tra più Sezioni, ha enunciato il seguente principio di diritto: *"La disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, decreto - legge n. 78/2010 si riferisce a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato.*

La Sezione delle Autonomie ha evidenziato che *"il dispositivo normativo de qua persegue una duplice finalità: di contenimento dei costi per le pubbliche amministrazioni, e di contenimento delle retribuzioni corrisposte ai titolari di cariche elettive. Corollario di questa duplice ratio normativa è il disincentivo sia per i rappresentanti dei cittadini ad assumere altri incarichi oltre a quelli attribuiti elettivamente, sia per le pubbliche amministrazioni ad 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, non possono non essere consapevoli della tendenziale gratuità dell'incarico conferito a tale soggetto dalle amministrazioni stesse. Il legislatore, d'altra parte, non ha (fino ad oggi) ritenuto di sancire, nell'ambito della norma, una distinzione tra incarichi per funzioni istituzionali ed incarichi costituenti prestazioni professionali, ovvero, tra incarichi determinati ed obbligatori ex lege ed incarichi libero-professionali: la locuzione normativa "qualsiasi incarico conferito" preclude quindi all'interprete di operare distinzioni circa la natura dell'incarico medesimo."*

Alla luce di quanto precede sembra, invero, a questa Sezione che con riguardo al principio di gratuità *di cui all'art. 5, comma 5 del D.L. 78/2010 non residuino dubbi interpretativi sul relativo preciso ambito di applicazione, che avviene senza eccezioni salve le deroghe espressamente previste per legge, a tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive.*

2.Va, peraltro, osservato, che come anticipato, nella vicenda che ha portato alla richiesta del parere in esame, è stato formulato all'Assessorato degli Enti Locali Finanze e Urbanistica della Regione Autonoma della Sardegna il seguente quesito *"se il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive di cui all'art. 5, comma 5 del D.L. 78/2010, come negli Enti locali opera anche nei confronti dell'incarico di Sub-Commissario delle Provincie che contemporaneamente occupi la carica elettiva di Consigliere comunale o se in tal caso è applicabile il comma 11 articolo 5 del precitato decreto legge".*

Tale comma dispone che *"Chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta"* ed è stato inserito in sede di conversione in legge, come clausola di chiusura dello speciale regime di razionalizzazione dei costi della *"politica locale"*, con evidente delimitazione soggettiva ai componenti di organi di natura *"politica"* dei diversi livelli territoriali.

Va pertanto esaminato anche tale profilo, sia per completezza espositiva, sia perché parte integrante dell'interlocuzione comunque occorsa con l'Assessorato degli enti locali, che è stata devoluta alla cognizione di questa Sezione unitamente alla richiesta di parere.

Il precetto normativo in esame mira ad evitare che un medesimo soggetto, eletto o nominato, in più organi politici appartenenti a diversi livelli di governo, possa percepire un doppio emolumento, in violazione del principio del divieto di cumulo.

Al riguardo, è stato evidenziato che il comma 11 *"(..) mediante l'uso, per ben due volte, dell'avverbio "comunque", lungi dall'individuare l'unico caso di divieto di cumulo, assume il significato di una norma di chiusura che, al fine di evitare che*

alcune ipotesi possano ritenersi sottratte al generale divieto di cumulo, evidenzia, con l'uso di termini volutamente ampi e generici, che anche chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non possa "comunque" (cioè per il solo fatto che si tratti di diversi livelli di governo) cumulare più di un emolumento, "comunque" denominato (...). (cfr. ex pluribus Sez. reg. Piemonte, 145/2018/PAR, Sez. reg. Sardegna 116/2010/PAR 2010, Sez. reg. Lombardia n. 166/2011/PAR), e che "(..) il legislatore utilizzando l'espressione di "organi appartenenti a diversi livelli di governo" abbia voluto inserire una norma di chiusura all'interno dell'art. 5 del L. n. 122/2010, dedicato alla "Riduzione del costo degli apparati politici e amministrativi", riferendosi indistintamente ai diversi livelli di governo anche propri di Enti diversi e che il termine generico di "emolumento" ricomprenda qualsiasi compenso sia a titolo di indennità di funzione che di gettone di presenza" (cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 116/2010, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 166/2011/PAR).

È stato, quindi, affermato che "il comma 11 dell'art. 5, assolve alla funzione di integrare - in chiave "tombale" - lo statuto del "divieto di cumulo (con facoltà di scelta)" codificato ai sensi dell'art. 82 e ss TUEL, estendendone la portata precettiva anche al caso in cui un medesimo soggetto eserciti due o più mandati "politici" presso organi appartenenti a diversi livelli di governo (Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 3/2020).

Alla luce di quanto precede può ritenersi che la disposizione del comma 11 si riferisca alla sussistenza contemporanea di incarichi di natura "politica". Nella fattispecie di cui al comma 5, invece, la carica elettiva coesiste con incarichi di diversa natura.

Il relativo ambito di applicazione è, quindi, diverso (e le due fattispecie non sono sovrapponibili: nel caso in cui si ritenessero sovrapponibili i perimetri applicativi delle due disposizioni, il comma 11 andrebbe a svuotare di qualsiasi significato e portata precettiva il comma 5 dell'art. 5, trasformando il divieto di remunerazione ivi sancito in possibilità di scelta dell'emolumento più conveniente, con tutte le conseguenze a questo connesse- Basilicata n. 3/2020).

Tutto ciò premesso, deve valutarsi se il quesito qui in esame, debba essere risolto nel senso di ritenere applicabile il comma 5 dell'art 5 *del D.L. 78/2010 ovvero, se la* norma di finanza pubblica correttamente utilizzabile sia il comma 11 dello stesso articolo.

Alla luce del ricostruito quadro normativo e dei riferiti approdi giurisprudenziali in materia, dai quali la Sezione non ha motivo di discostarsi, si ritiene che, il caso in esame, configurando un'ipotesi di coesistenza di incarichi di natura politica sia sussumibile nell'ambito applicativo del comma 11 dell'art 5 del D.L. 78/2010.

P.Q.M.

la Sezione adita rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione al quesito formulato dalla Provincia di Sassari.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa all'Amministratore Straordinario della Provincia di Sassari e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022.

IL RELATORE

Susanna Loi

IL PRESIDENTE

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 20 giugno 2022

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus