



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente - relatore
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario

nella Camera di consiglio del 20 aprile 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte del 16 giugno 2000, n.14 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54, depositata in data 17 novembre 2010, relativa alla funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

VISTA la deliberazione n. 13/2023/INPR del 26 gennaio 2023, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023;

VISTA la nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali - C.A.L. della Regione Abruzzo, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1584 del 12 aprile 2023, con la quale veniva inoltrata in data 12 aprile 2023 la richiesta di parere prot. n. 10852 dell'11 aprile 2023 a firma del Presidente della Provincia di Chieti (prot. del Consiglio regionale n. 3515 dell'11 aprile 2023);

VISTA l'ordinanza del 19 aprile 2023, n. 21, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO il relatore, Presidente Stefano Siragusa;

FATTO

Il Presidente *pro tempore* della Provincia di Chieti, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Regione Abruzzo, ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in ordine ai seguenti quesiti:

“se la disciplina di cui all'art. 5, comma 5, del D.L. 78/2010, secondo cui <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>, si applica ai componenti del C.d.A. di Società in house, sebbene la stessa società non sia presente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.;

“se la norma si applica al componente del C.d.A. di Società in house, titolare di carica elettiva presso un comune di questa provincia con popolazione inferiore a n. 15.000 abitanti, senza percepire indennità per la carica di amministratore locale”.

DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo

oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

I requisiti di ammissibilità soggettiva, come anche chiarito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, attengono innanzi tutto alla *"legittimazione soggettiva esterna"* e quindi alla *"legittimazione soggettiva interna"* (cfr. delib. n. 11/SEZAUT. /2020/QMIG).

Sotto il primo profilo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131 del 2003 prevede espressamente che la legittimazione alla richiesta spetta alle Regioni, che la esercitano direttamente, ovvero a Comuni, Province e Città metropolitane che la formulano, di norma, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito.

Con riferimento, poi, alla *"legittimazione soggettiva interna"* occorre verificare il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente.

1.1. La richiesta di parere, sottoscritta dal Presidente *pro tempore* della Provincia di Chieti, legittimo rappresentante dell'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali della Regione Abruzzo, così come integrata dalla richiamata nota di tale organismo, deve pertanto ritenersi soggettivamente ammissibile.

1.2. Per quanto attiene, poi, al profilo oggettivo, giova preliminarmente ricordare che la richiesta di parere deve riguardare questioni interpretative riconducibili strettamente alla nozione di *"contabilità pubblica"*. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ne hanno tracciato una nozione unica fondata su un insieme di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, da svolgersi 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. deliberazione n. 54 del 2010).

1.3. Altresì, si rileva come tale funzione consultiva non possa interferire nella concreta attività gestionale degli enti, la quale ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità amministrativa, né sovrapporsi alle competenze di altri organi giurisdizionali; per di più, si rammenta che è stato individuato, da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo, l'ulteriore ed obbligatorio requisito della generalità della questione sollevata tramite la richiesta di parere.

Le Sezioni regionali di controllo, infatti, non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'Ente. A tale riguardo, si richiama l'orientamento della Corte

dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di c.d. co-amministrazione, rimettendo, pertanto, all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

2. Quanto al requisito dell'ammissibilità oggettiva, l'esame preliminare va formulato distintamente per i due quesiti formulati nella richiesta di parere.

2.1 Circa il primo quesito, il Collegio osserva che la richiesta è formulata in relazione a categorie di enti individuati in termini generali (le amministrazioni pubbliche che siano o meno presenti fra quelle individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.) ed è quindi da ritenersi tale da non interferire con l'attività amministrativa e gestionale dell'Ente; inoltre, il quesito attiene alla materia della contabilità pubblica, in quanto si riferisce all'utilizzo delle risorse pubbliche in grado di ripercuotersi sugli equilibri di bilancio dell'Ente (in questo caso: la Provincia).

2.2. Nel merito, per la risoluzione del quesito si deve preliminarmente richiamare la normativa di interesse.

L'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 riguarda *"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"*; il presupposto per la concreta applicazione del precetto è, quindi, che l'incarico sia conferito da una pubblica amministrazione rientrante nel novero di cui al predetto art. 1, comma 3, della legge n. 196, a nulla rilevando che l'incarico conferito debba essere o meno svolto presso o in favore di altro soggetto non qualificabile come pubblica amministrazione, ai sensi del predetto art. 1, comma 3, come anche richiamato dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Con riguardo alla fattispecie descritta, sicuramente la Provincia è pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che, infatti, così dispone: *"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI."*

Pertanto, la normativa di cui all'art. 5, comma 5, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e sss.mm. e ii., trova applicazione per lo svolgimento di incarichi conferiti dalla Provincia, nella sua qualità di pubblica amministrazione, come tale soggetta alle disposizioni di legge più volte citate.

3. In ordine, poi, al secondo quesito (*“se la norma si applica al componente del C.d.A di Società in house, titolare di carica elettiva presso un comune di questa provincia con popolazione inferiore a n. 15.000 abitanti, senza percepire indennità per la carica di amministratore locale”*), al fine di fornire un parere giuridico validamente espresso in termini generali ed astratti, questo Collegio deve prescindere dal riferimento ultroneo ad *“un componente del C.d.A di Società in house, titolare di carica elettiva”* (...) *“senza percepire indennità per la carica di amministratore locale”* in quanto le indicate circostanze - lungi dal rappresentare validi elementi costitutivi di diritti non altrimenti rinvenibili in disposizioni di leggi specifiche - potrebbero indirizzare la pronuncia in termini di inammissibilità oggettiva per riferimenti a fattispecie gestionali concrete, le quali rientrano nella piena ed esclusiva responsabilità dell'Ente.

3.1 Anche in riferimento al secondo quesito, deve ribadirsi che l'art. 5, comma 5, del più volte citato d.l. n. 78 del 2010, finalizzato al contenimento della spesa pubblica, individua quale unico (e sufficiente) presupposto per la propria applicazione che una pubblica amministrazione di cui all'art. 1, comma 3, della l. 196 del 2009 e, comunque, all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (e, quindi, anche una provincia) conferisca un incarico di qualsivoglia tipo, e trova pertanto applicazione anche in ordine alla fattispecie esposta in questo quesito, a nulla rilevando le circostanze secondo le quali l'incarico venga conferito a un soggetto *“titolare di carica elettiva”* (...) e *“senza percepire indennità per la carica di amministratore locale”*.

4. In ordine agli aspetti richiamati per la formulazione del presente parere, questo Collegio ritiene di segnalare anche quanto di seguito affermato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia (cfr. delib. n. 144/2011/PAR):

“L'art. 5 comma 5 della l. n. 122/2010 (...) trova, dunque, applicazione al titolare di cariche elettive che svolga “qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni” di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge n. 196/2009 inclusa la partecipazione ad organi collegiali “di qualsiasi tipo” (...). In sintesi, l'ampio tenore dell'art. 5 comma 5 l. n. 122/2010 ricomprende nel suo alveo la nomina diretta da parte di enti locali di membri del CdA di società partecipate, laddove i predetti soggetti siano titolari di cariche elettive in Amministrazioni locali diverse da quelle conferenti”.

Inoltre, anche la successiva delib. n. 631/2011/PAR, sempre della Sezione di controllo per la Lombardia, ribadisce e specifica che la norma trova applicazione anche in ipotesi di società *in house*:

“Come già illustrato dalla Sezione (cfr. il più volte citato parere n. 144/2011), l’ampio tenore dell’art. 5 comma 5 l. n. 122/2010 ricomprende nel suo alveo la nomina diretta ex art. 50 TUEL o ex art. 2449 c.c. da parte di enti locali - in quanto rientranti nel c.d. “elenco ISTAT” - di membri del CdA di società partecipate, anche se i predetti soggetti sono titolari di cariche elettive in Amministrazioni locali diverse da quelle conferenti. [...] Ben diversa è la fattispecie in cui l’organismo societario (benché) interamente partecipato da enti pubblici sia dotato di propria autonomia imprenditoriale e di capacità decisionali distinte da quelle della pubblica amministrazione, sub specie di relazione intersoggettiva (e non di delegazione interorganica, come nel caso del rapporto in house). Il Collegio osserva che, in tal caso, viene meno il requisito richiesto dall’art. 5 comma 5 dello “svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell’art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”.

Si aggiunga che, l’art. 5, comma 5, citato, proprio per la finalità di contenimento della spesa pubblica, e, quindi, della sua natura di norma posta a salvaguardia dell’equilibrio dei bilanci pubblici – valore oggi costituzionalmente tutelato dall’art. 81, primo comma, Costituzione come introdotto dall’art. 1 della l. cost. 20 aprile 2012, n.1, – deve ritenersi di stretta interpretazione.

Da ultimo, questo Collegio ritiene opportuno richiamare l’art. 1, comma 718, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, che così dispone: *“ Fermo restando quanto disposto dagli articoli 60 e 63 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, l’assunzione, da parte dell’amministratore di un ente locale, della carica di componente degli organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società”.*

Al riguardo, infine, di recente anche la Sezione controllo Veneto (cfr. delib. n. 110/2022/PAR) ha osservato che: *“la norma, che non modifica in alcun modo il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità recato dagli artt. 60 e 63 del testo unico degli enti locali, nell’escludere che l’assunzione, da parte di un amministratore locale, della carica di componente di organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente possa dare titolo alla corresponsione di emolumenti a carico della società, si riferisce genericamente alle “società di capitali partecipate” senza formulare alcuna distinzione in relazione alla forma di partecipazione. Ciò emerge in modo evidente dall’analisi letterale della disposizione normativa in esame che, si ribadisce, persegue, al pari delle altre in precedenza richiamate (L. 23 dicembre 2005, n. 266, in particolare art. 1, co. 52-64, a cui si aggiunge l’art. 5 “Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici” del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010), la finalità di riduzione della spesa pubblica e di contenimento dei costi degli organi di governo e degli apparati pubblici”.*

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente della Provincia di Chieti e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 aprile 2023.

Il Presidente relatore
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella GIAMMARIA