



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

Nell'adunanza del 20 luglio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 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

dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Porto Viro (RO) prot. n. 1711 del 28/01/2022, trasmessa tramite CAL con nota prot. n. 1507 del 04/02/2022, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto al prot. n. 630 in data 07/02/2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Porto Viro, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) del Veneto, ha sottoposto a questa Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - un quesito sulla interpretazione dell'art. 1, comma 718, della legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) con particolare riferimento al suo perimetro di applicazione.

Posto che la menzionata disposizione legislativa preclude la corresponsione di emolumenti a carico delle società di capitali partecipate dall'Ente locale nel caso di assunzione, da parte dell'amministratore dello stesso ente, della carica di componente degli organi di amministrazione della società partecipata, il Sindaco istante chiede, in particolare, se la citata disposizione trova applicazione anche nel caso in cui un Consigliere Comunale venga nominato componente dell'organo di amministrazione di una società partecipata indirettamente dal Comune di appartenenza.

In via subordinata, chiede se l'eventuale opzione *“tra il gettone di presenza spettante per la partecipazione al Consiglio Comunale e il compenso quale componente dell'organo di amministrazione nella società partecipata dal Comune abbia rilevanza sull'applicabilità del citato art. 1, comma 718, della Legge 27/12/2006, n. 296”*.

Il quesito subordinato fa riferimento ad una opzione *“a favore della seconda ipotesi”* non meglio definita ma che, dal tenore dell'intera richiesta, sembrerebbe riferirsi all'ipotesi di risposta affermativa al quesito principale.

Il Sindaco istante ha precisato, altresì: che la disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è l'art. 1, comma 718, della Legge 27/12/2006, n. 296 ed ha rappresentato la propria tesi interpretativa della menzionata norma, nel senso della sua applicabilità anche in relazione alle partecipazioni indirette.

Nel contempo, il predetto Sindaco ha espressamente affermato che il quesito richiesto non riguarda provvedimenti già adottati dall'amministrazione, non presenta questioni inerenti alla sussistenza di eventuali danni erariali in quanto riguardante *“la mera interpretazione dell'ambito di applicabilità dell'art. 1, comma 718, della Legge 27/12/2006, n. 296”*, e che sulla questione non vi sono pareri resi dall'ARAN o da altri

organismi pubblici, quali l'ANCI, l'UPI, l'UNCEM, né circolari della Ragioneria generale dello Stato.

In ultimo, il Sindaco istante ha richiamato precedenti della Corte dei conti, ai fini della ammissibilità oggettiva della questione.

DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva della richiesta. Quest'ultima condizione, in particolare, impone che la questione sottoposta debba avere rilevanza generale ed astratta, non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e non creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2003, che ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere ed, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, che ha precisato la nozione di contabilità pubblica cd. "strumentale alla funzione consultiva", che deve essere interpretata in termini strettamente tecnici non potendosi, la stessa, ampliare a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

Come da ultimo ribadito e precisato in sede nomofilattica (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2022/QMIG) *"la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito (...)"*, ciò in quanto: *"l'ampliamento "dinamico" della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"*.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della

richiesta.

2.1. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene, per il tramite del CAL Veneto, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

2.2. Anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere soddisfa i requisiti richiesti. Infatti, il quesito principale ha carattere generale ed astratto, in quanto verte sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 718, della legge finanziaria 2007 - che è disposizione volta alla riduzione della spesa pubblica e, in particolare, al contenimento dei costi degli organi di governo degli apparati pubblici – al fine di individuarne il corretto ambito applicativo. Inoltre, la restrizione ivi contenuta fa seguito ad una serie di interventi, già recati dalla legge finanziaria 2006 (L. 23 dicembre 2005, n. 266, in particolare art. 1, co. 52-64) volti al contenimento dei “costi della politica”, all'esplicito fine di soddisfare esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Va ricordato, in particolare, l'art. 1, comma 54, che aveva già ridotto del 10 per cento – rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 – le indennità di funzione e i gettoni di presenza spettanti, in virtù della normativa vigente, agli amministratori (regionali e) locali, nonché le utilità comunque spettanti ai medesimi soggetti per la partecipazione ad organi collegiali.

Diversamente, il quesito subordinato ossia *“se l'eventuale opzione (a favore della seconda ipotesi) tra il gettone di presenza spettante per la partecipazione al Consiglio Comunale e il compenso quale componente dell'organo di amministrazione nella società partecipata dal Comune abbia rilevanza sull'applicabilità della citata disposizione normativa”*, non rispecchia i requisiti della generalità e astrattezza ma prospetta una situazione specifica e concreta, implicante valutazioni circa la opportunità e convenienza in merito alla corresponsione di emolumenti, rimborsi spese o gettoni di presenza, precluse a questa Sezione di controllo in sede consultiva (in termini: Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 327/2016).

2.3. La richiesta di parere, alla luce delle considerazioni che precedono, è da ritenersi ammissibile in relazione al quesito principale inerente alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 718, della legge 27/12/2006, n. 296 e, pertanto, la Sezione può procedere all'esame nel merito dello stesso.

Va premesso e specificato, tuttavia, che costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. Ciò significa che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo nei processi decisionali degli enti. È esclusa, infatti, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei

conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge. In conseguenza, l'ausilio consultivo della Sezione può offrire solo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento.

3. Nel merito, la norma di cui viene chiesta l'interpretazione (art. 1, comma 718, della Legge 27/12/2006, n. 296) dispone espressamente che: *“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”*.

Pertanto, 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.

Invero, la giurisprudenza dei giudici contabili ha già fornito, sin dal 2008 (Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana, delibera n. 8P/2008 del 3 aprile 2008) le coordinate ermeneutiche volte a stabilire, in riferimento all'art. 1, comma 718, della legge 296/06, se anche alle società partecipate dagli enti locali solo indirettamente, con particolare riferimento ai casi di partecipazione indiretta assolutamente minoritaria, si applichi la disciplina in argomento. La Sezione di controllo della Toscana, infatti, previa acquisizione delle valutazioni sul punto della Sezione delle autonomie, settore di Coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo (rese con nota in data 17 marzo 2008 – prot. N. 788/C21) ha statuito che *“il comma 718 debba ritenersi applicabile ad ogni ipotesi di partecipazione societaria dell'ente locale; ciò sia perché la formulazione generica della disposizione, priva di specifici limiti applicativi, la renda chiaramente riferibile, secondo gli orientamenti della centrale Sezione delle autonomie, ad ogni tipo di partecipazione societaria, diretta o indiretta, maggioritaria o minoritaria; sia perché, secondo questa Sezione, il divieto introdotto dalla specifica norma in argomento, più che incidere direttamente sulla disciplina civilistica delle società partecipate, sembra piuttosto sancire un obbligo (negativo) a carico degli amministratori di ente locale, obbligo che sarebbe illogico supporre limitato ai soli casi di partecipazione diretta, ovvero maggioritaria”*, nel contempo precisando che la norma è di immediata applicazione, non necessitando di modifiche statutarie o di determinazioni di competenza dei soci, da assumersi quindi in sede assembleare. Dello stesso avviso anche la Sezione

regionale di controllo per la Campania (deliberazione n. 327/2016 del 28 settembre 2016) la quale ha, altresì, precisato che una diversa interpretazione della norma in questione sarebbe “*contraria allo spirito della medesima legge, e delle altre correlate, tutte volte alla riduzione della spesa e, nel caso di specie, al contenimento dei costi degli organi di governo e degli apparati pubblici*”.

I suesposti orientamenti sono condivisi appieno da questa Sezione che, pertanto, non ha motivi per discostarsi dagli stessi.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – rende il parere formulato dal Sindaco del Comune di Porto Viro (RO) nei termini sopra precisati.

DISPONE

Che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Porto Viro (RO) e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 luglio 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to digitalmente Letizia Rossini