



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

Nell'adunanza del 4 settembre 2024

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario relatore
Paola CECCONI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Primo 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 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del comune di Monteforte d'Alpone (VR), acquisita a protocollo Corte dei conti 4496 del 17/7/2024 e ritrasmessa dal Consiglio delle autonomie locali in data 29/7/2024 nell'applicativo Centrale Pareri;

VISTA l'Ordinanza del Presidente n. 28/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria;

FATTO

Con l'istanza di parere in epigrafe, il comune di Monteforte d'Alpone (VR) chiede se alla luce dell'art. 1, comma 718, L. 27 dicembre 2006, n. 296 anche l'elezione a consigliere comunale, sopravvenuta rispetto all'incarico ricoperto di componente dell'organo di amministrazione di società di capitali, precluda la corresponsione di qualsiasi emolumento a carico della società.

DIRITTO

L'amministrazione comunale sopra citata chiede se l'art. 1, comma 718, L. 27 dicembre 2006, n. 296 operi nel caso di elezione a consigliere comunale sopravvenuta all'incarico ricoperto di componente dell'organo di amministrazione di società di capitali, determinandosi così il divieto di corresponsione di qualsiasi emolumento a carico della società. L'amministrazione comunale profila in ipotesi la non applicazione della richiamata disposizione per la fattispecie suddetta, prospettando la vigenza dell'art. 1, comma 718, esclusivamente nel caso in cui l'esistenza o meno della carica di amministratore locale rilevi solo al momento dell'*assunzione* dell'ulteriore carica nella società di capitali e non nel caso di elezione successiva.

AMMISSIBILITÀ

La Sezione deve darsi carico di affrontare preliminarmente i presupposti soggettivi e oggettivi di ammissibilità dell'epigrafata richiesta di parere.

In proposito, la Corte dei conti ha stabilito che, ai fini dell'ammissibilità soggettiva, la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta quali Regione, Città Metropolitana, Provincia, Comune (sui profili di necessaria identità funzionale tra sindaco e sostituto si veda, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Autonomie, 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/QMIG). Parimenti, secondo la Corte, ai fini dell'ammissibilità oggettiva debbono, contestualmente, sussistere le seguenti condizioni:

1) il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi*

controlli” (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006). Alla materia della “*contabilità pubblica*” ineriscono le questioni ascritte alla fase ascendente del procedimento ossia a quella propriamente contabile (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 *cit.*), attinenti l’impiego delle risorse e la connessa allocazione delle medesime nel bilancio dell’ente;

2) “*la funzione consultiva deve svolgersi in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*” (Sezioni Riunite, delibera 17 novembre 2010, n. 54). In tal senso, “*nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l’interpretazione ed applicazione di norme (...) che impongono il divieto di effettuare spese in capo alle pubbliche amministrazioni, per ragioni di contenimento e riduzione della spesa pubblica complessiva*” (Sez. controllo Veneto, deliberazione n. 345/2014/PAR; in tal senso, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, deliberazione 52/2023/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 70/2017/PAR);

3) il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015; Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015);

4) sono inammissibili richieste di parere per la cui soluzione “*non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*” (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), quanto istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa;

5) l’ausilio consultivo deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere: non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Peraltro, lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva nei termini suddetti. Infatti, l’apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della sola *regula iuris* (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Umbria, deliberazione n. 42/2018/PAR; Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 341/2019/PAR; Sez. controllo Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR). In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un’ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell’ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un’impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo

Liguria, deliberazioni n. 31/2019/PAR e n. 14/2020/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazioni n. 305/2018/PAR; n. 411/2019/PAR e n. 370/2019/PAR; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 155/2018/PAR). Nondimeno, l'osservanza dei richiamati limiti della funzione consultiva è imposta anche dalle implicazioni rivenienti dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ossia il Codice di giustizia contabile (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, deliberazione n. 168/2019/PAR).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere epigrafata è ammissibile perché promana dal Sindaco del comune di Monteforte d'Alpone (VR), tramite il Consiglio delle Autonomie Locali che l'ha trasmessa in data 29/7/2024 nell'applicativo Centrale Pareri.

Sotto il profilo oggettivo, alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere risulta ammissibile, quando si prescinda del tutto dal caso di specie. Infatti, può valorizzarsi il quesito principale nei limiti in cui 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 (Corte dei conti, sez. controllo Veneto, deliberazione 110/2022/PAR). 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.

In tale prospettiva, in sede nomofilattica, si è stabilito che, nell'ambito delle disposizioni per la riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, la normativa in materia di gratuità di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni a titolari di cariche elettive (art. 5, comma 5, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 conv. con mod. dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) *costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (...) dettata ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in quanto risponde alla imprescindibile esigenza di unitarietà del sistema di finanza pubblica* (SEZAUT/11/2017/QMIG).

MERITO

Nel merito, l'art. 1, comma 718, L. 27 dicembre 2006, n.296 opera anche nel caso di elezione a consigliere comunale sopravvenuta all'incarico ricoperto di componente dell'organo di amministrazione di società di capitali, confermandosi così il divieto di corresponsione di qualsiasi emolumento a carico della società, per le seguenti ragioni.

Siffatta disposizione stabilisce 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*”.

Orbene, il termine *assunzione* di cui all'art. 1, comma 718, L. 296/2006 va ragionevolmente inteso come onnicomprensivo sotto l'aspetto temporale, nel senso che si riferisce contemporaneamente alla carica elettiva assunta prima e dopo l'attribuzione dell'incarico di componente di organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente. Più precisamente, tale termine non va rapportato all'*assunzione* del dipendente pubblico (ved. art. 35 D. Lgs. 165/2001), per quanto nemmeno quest'ultima rivesta natura meramente statica (ved. art. 20, comma 7, CCNL Comparto funzioni locali). Al contrario, il termine di cui all'art. 1, comma 718, va inteso in senso più generale quale espletamento di un incarico funzionalizzato che prescinde dal momento della relativa preposizione. Diversamente opinando, verrebbe elusa la *ratio* di contenimento della spesa pubblica della disposizione di che trattasi.

Per quanto anticipato in punto di ammissibilità, la disposizione in esame persegue la finalità di riduzione della spesa pubblica e di contenimento dei costi degli organi di governo e degli apparati pubblici al pari di altre disposizioni (L. 23 dicembre 2005, n. 266, in particolare art. 1, commi 52-64 a cui si aggiunge l'art. 5 del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010) (Corte dei conti, sez. controllo Veneto, deliberazione 110/2022/PAR, *cit.*).

Ciò posto, l'interpretazione di cui sopra risulta conforme anche al richiamato ambito nomofilattico (SEZAUT/11/2017/QMIG, *cit.*). Secondo lo stesso, con riferimento al sovra citato art. 5, comma 5, D.L. 78/2010, "*il termine "svolgimento", infatti, consente di ricomprendere nella fattispecie tutte le ipotesi di incarichi esercitati da "titolari di cariche elettive": non solo, quindi, quella del conferimento successivo all'acquisizione della carica, ma anche quella del conferimento precedente, nella quale l'incarico sia ancora in fase di "svolgimento" in costanza di mandato politico (in senso conforme: SRC Lombardia n. 666/PAR/2011 e n. 257/PAR/2012).*

In conclusione, l'*assunzione* di cui all'art. 1, comma 718, L. 27 dicembre 2006, n. 296, che ne occupa, va intesa nella medesima prospettiva del termine *svolgimento* di cui all'art. art. 5, comma 5, D.L. 78/2010, anche vista la *ratio* comune delle due disposizioni.

Per altro verso sempre qui dirimente, secondo la Sezione Autonomie "*È pur vero, (...), che in quest'ultima ipotesi "l'incarico è stato assegnato nel pieno rispetto della normativa al momento vigente e da esso sono sorte reciproche obbligazioni e diritti, che rispondono a principi di autonomia contrattuale e che, in caso di applicazione retroattiva delle norme restrittive, dovrebbero cessare di efficacia per eventi estranei alla volontà delle parti"./ Ma occorre considerare che la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 349/1985 con precedenti ivi richiamati e, da ultimo, sentenza n. 108/2016) ha costantemente affermato, riguardo ai rapporti tra la stabilità dei vincoli negoziali di durata e le sopravvenienze normative, che "non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto". Concludono la Sezione Autonomie*

nel senso che “Nella fattispecie all’esame la norma che pone il principio della gratuità degli incarichi è vigente da diverso tempo per cui se ne presume, con ragionevole certezza, la conoscenza da parte di colui che sta svolgendo l’incarico e che, ancora prima del momento in cui inizierà il mandato politico, decide di candidarsi per essere eletto allo svolgimento dello stesso. In conseguenza, l’intervento normativo sul rapporto contrattuale non sembra, in tal caso, determinare, retroattivamente ed imprevedibilmente, un sacrificio imposto dalla legge idoneo a frustrare un legittimo affidamento del titolare dell’incarico sulla permanenza dello stesso”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere in epigrafe nei termini di cui in parte motiva.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del comune di Monteforte d’Alpone (VR) e al competente Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 4 settembre 2024.

Il Magistrato Relatore

f.to digitalmente Giovanni Dalla Pria

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2024.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini