



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nella camera di consiglio del 12 aprile 2016**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 3 febbraio 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero

(LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

#### **Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero, con nota del 3 febbraio 2016, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 5, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Il quesito, richiamata la formulazione letterale della norma (*"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"*), chiede se il termine "incarico" comprenda le fattispecie previste dall'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004 e dall'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

#### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal

richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero, con nota del 3 febbraio 2016.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o, comunque, a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno definito con chiarezza l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dal legislatore. I principi di diritto affermati nella ricordata pronuncia sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nella deliberazione n. 60/2010/CONTR, nonché in successive pronunce di orientamento generale. In entrambe le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alla Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici.

Sulla base di quanto esposto, la richiesta di parere appare ammissibile, afferendo all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, tesa a limitare l'erogazione di emolumenti conferiti da pubbliche amministrazioni a titolari di cariche elettive.

## Esame nel merito

La Sezione ha esaminato la richiesta di parere proveniente dal Comune di Garbagnate Monastero (LC) nella camera di consiglio del 16 febbraio 2016. Nell'occasione, il collegio ha sospeso la pronuncia in attesa che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti decidesse sulla questione di massima deferita dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 569/2015/QMIG. Dopo il deposito della deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11 del 31 marzo 2016, che si è pronunciata sulla questione di massima sollevata, il magistrato relatore ha chiesto al Presidente della Sezione regionale la fissazione di una nuova camera di consiglio.

Nella pronuncia indicata, adottata ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, la Sezione delle Autonomie ha affermato i seguenti principi 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.*

*Tuttavia, in forza di un'interpretazione sistematica che tenga conto della norma di interpretazione autentica di cui all' art. 35, co. 2-bis del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) è possibile configurare una eccezione al principio di tendenziale gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive. Tale eccezione è da intendersi riferibile alla sola tipologia di incarichi obbligatori ex lege espressamente indicati dalla predetta norma (collegi dei revisori dei conti e sindacali e revisori dei conti). Il revisore dei conti di un Comune, nominato successivamente sia all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78/2010 sia al nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli Enti locali, ha diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del TUEL nel caso in cui sia Consigliere comunale in altra Provincia".*

Il seguente orientamento, per le cui motivazioni si rinvia al testo della deliberazione 10/SEZAUT/2016/QMIG, vincola l'interpretazione della scrivente Sezione regionale e permette di dare risposta al questo posto dal Comune di Garbagnate Monastero.

La Sezione delle Autonomie, nella pronuncia indicata, ha premesso, infatti, come, peraltro, affermato anche dalla Sezione remittente, che, in sede consultiva, non possono vagliarsi, neanche incidentalmente, questioni di legittimità costituzionale, né si potrebbe assumere come non costituzionalmente orientata l'opzione ermeneutica finora uniformemente adottata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (fra le altre, solo per citare alcuni esempi, Lombardia, deliberazioni n. 144/2011/PAR, n. 199/2012/PAR e n. 257/2012/PAR; Puglia, deliberazione n. 123/2015/PAR; Emilia-Romagna, deliberazione n. 149/2015/PAR).

Privilegiando il dettato letterale della norma in esame, si è affermato costantemente che lo svolgimento di qualsiasi incarico di natura elettiva (a prescindere dalla percezione di un emolumento per lo stesso) determina l'applicazione del vincolo di finanza pubblica introdotto dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010. La motivazione a suffragio della menzionata interpretazione si basa sulla *ratio legis* della disposizione, che non è rinvenibile in una

preclusione ex se dello svolgimento di "qualsiasi incarico" in favore di pubbliche amministrazioni da parte di titolari di cariche elettive, bensì nell'escludere che questi ultimi possano percepire ulteriori emolumenti.

Oltre alla evidenziata ratio normativa, occorre ricordare che la Sezione delle Autonomie ha ripetutamente esposto (per tutte, si rinvia alla deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG) le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie.

Pertanto, la locuzione "*qualsiasi incarico conferito*" contenuta nella norma *de qua* è da interpretarsi evitando di operare distinzioni non espressamente volute dal legislatore circa la natura dell'incarico medesimo.

Il quesito posto dal Comune fa riferimento, tuttavia, a due incarichi qualificabili in termini di rapporto di lavoro subordinato. L'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, prevede, infatti, che i "*comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza*". Allo stesso modo, l'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che "*lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato*". Il successivo comma 2, inoltre, prevede che "*il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire*". Sempre il comma 2, prevede che "*negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire*". Infine, il comma 6 dispone che "*per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità*" (rapporto quest'ultimo di natura libero professionale).

Gli "*incarichi*" (termine usato spesso dal legislatore, non inquadrabile in uno specifico schema contrattuale civilistico) previsti dai citati art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004 e art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000, pertanto, configurano dei rapporti di lavoro di tipo subordinato, che possono sommarsi o coesistere con un precedente rapporto di lavoro instaurato sempre con l'amministrazione (cfr., per quelli conferiti ex art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000, il comma 5 della medesima norma). Questo profilo pone certamente all'interprete dei dubbi esegetici in relazione alla portata precettiva dell'art. 36 della Costituzione (come analoghe riserve sono state esposte

dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto nella deliberazione n. 569/2015/QMIG in riferimento ad altre disposizioni costituzionali).

Tuttavia, come già evidenziato anche dalla Sezione delle Autonomie, dalla funziona consultiva esula qualsiasi giudizio concernente l'eventuale contrasto di una disposizione di legge, ritenuta chiara sul piano letterale, con norme costituzionali.

La stessa Corte Costituzionale, peraltro, ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 151/2012) che la norma di cui al comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 *"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. Lo stesso comma prevede inoltre che gli eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta. Detto principio di gratuità risponde alla ratio di evitare il cumulo di incarichi retribuiti e di perseguire in tal modo, attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. L'impugnata normativa è, pertanto, espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e, nel contempo, a ridurre gli oneri della finanza pubblica. Costituisce, quindi, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica...»*.

Anche sulla base della ricordata sentenza, la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 10/2016/QMIG, ha evidenziato come il legislatore non ha (almeno fino ad oggi) ritenuto di sancire, nell'ambito della norma, una distinzione tra tipologia di incarichi (considerazione riferita alle tipologie prospettate nella deliberazione di deferimento della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 569/2015/QMIG), ribadendo che la locuzione normativa *"qualsiasi incarico conferito"* preclude all'interprete di operare distinzioni circa la natura dell'incarico medesimo.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria  
27 aprile 2016  
Il Direttore della segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)