

PARERI

Calabria

48 – Sezione controllo Regione Calabria; parere 6 giugno 2023; Pres. Scerbo; Rel. Lepore; Comune di Crotona.

Contabilità regionale e degli enti locali – Ente locale – Debiti fuori bilancio – Applicazione della disciplina relativa al riconoscimento alle società *in house* degli enti locali – Esclusione.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 194; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 1.

L'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio da parte degli enti locali, contempla ipotesi tassative di riconoscimento non interpretabili estensivamente al di fuori dei casi previsti; ne consegue che non sono sussumibili in tale fattispecie le sentenze esecutive emesse nei confronti di soggetto diverso dall'ente locale interessato, come nell'ipotesi, relativa al caso di specie, della società in house controllata dallo stesso ente locale, alla quale, salvo esprese deroghe tassativamente normate, dovrà necessariamente applicarsi la disciplina civilistica.

Fatto – (Omissis) Nello specifico il comune avanza i seguenti quesiti:

“a) se l'ente comunale, tenuto conto dell'art. 43 c. 10 della l. n. 234/2012, in adempimento di un regolamento bonario della controversia concluso nell'ambito della giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo tra lo Stato italiano ed il soggetto ricorrente, possa applicare, in via estensiva e analogica, l'art. 194 c. 2, lett. a), d.lgs. n. 267/2000 al fine di riconoscere quale debito fuori bilancio le sentenze esecutive rese a carico di una propria società in house unitamente al riconoscimento delle spettanze determinate dalla Corte Edu a titolo di equa soddisfazione per il danno non patrimoniale subito dal ricorrente, già creditore della società in house.

b) se, in caso di risposta affermativa al quesito sub a), il predetto riconoscimento del debito fuori bilancio sia compatibile con l'art. 14, c. 5, d.lgs. n. 175/2016 e con la legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267) nel caso in cui la società in house di proprietà dell'ente comunale sia sottoposta a procedura concorsuale a seguito di intervenuto fallimento [...] La disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è l'art. 194, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 267/2000” (Omissis).

2. Nel merito (Omissis) la richiesta del comune, per come posta e formulata nei suoi diversi quesiti,

postula a monte l'esame dell'art. 194 Tuel, lett. a) e la sua possibile operatività anche rispetto a sentenze esecutive emesse nei confronti di una società *in house*.

Tale quesito presuppone una breve premessa sulla *ratio* sottesa all'art. 194 Tuel nonché sull'impatto che ha avuto l'introduzione del Tusp (d.lgs. n. 175/2016) nei rapporti tra ente locale e società partecipate.

I debiti fuori bilancio hanno la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa e, a determinate condizioni ed entro i limiti di cui all'art. 194 Tuel, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento; l'esigenza del riconoscimento consiliare risponde alla “*finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria – che è, comunque, maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese – provvedendo alle contestuali verifiche circa il mantenimento degli equilibri di bilancio*” (Sez. autonomie n. 27/2019/Qmig).

In base all'art. 194, c. 1, Tuel, con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, c. 2 (salvaguardia degli equilibri di bilancio) o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai cc. 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, l'elencazione delle fattispecie di riconoscimento dei debiti fuori bilancio è da considerarsi tassativa, in considerazione della natura eccezionale della previsione normativa finalizzata a limitare il ricorso a impegni non correlati a spese, previamente autorizzate, dall'organo rappresentativo della comunità di riferimento (cfr. *ex multis*, Sez. contr. reg. Lombardia nn. 34 e 88/2020/Par; Sez. contr. reg. Veneto n. 125/2009/Prse; Sez. contr. reg. Puglia n. 26/2016/Par; Sez. contr. reg. Umbria n. 123/2015/Par).

Inoltre, la circostanza che la disciplina dei debiti fuori bilancio rappresenti una “*eccezione rispetto alle ordinarie procedure di spesa*” impone di privilegiare una “*interpretazione della normativa strettamente aderente al tenore letterale delle disposizioni di rilievo*” (Sez. autonomie n. 27/2019/Qmig).

Ne consegue che la legittimità del ricorso alla procedura *ex art.* 194, c. 1, Tuel postula la ricorrenza di una delle fattispecie ivi elencate tra cui, in virtù di un'interpretazione letterale della lett. a), non sono sus-

sumibili le sentenze esecutive emesse nei confronti di amministrazione diversa dall'ente locale interessato (Sez. contr. reg. Puglia n. 14/2023/Par).

Dunque, è principio giurisprudenzialmente consolidato che l'art. 194 Tuel contempla ipotesi tassative non interpretabili estensivamente al di fuori dei casi previsti (nello stesso senso circa la *ratio* della norma: Sez. contr. reg. Lazio n. 14/2021/Par; Sez. contr. reg. Lombardia n. 34/2020/Par; Sez. contr. reg. Basilicata n. 5/2020/Par).

Con specifico riferimento alla questione posta dal Comune di Crotone viene in rilievo anche un ulteriore aspetto; l'interpretazione estensiva (o forse sarebbe più opportuno parlare di interpretazione analogica) della lett. a) dell'art. 194 Tuel si pone con riferimento ad una società *in house*.

Al riguardo occorre partire dall'art. 1 Tusp (d.lgs. n. 175/2016) che testualmente dispone: “*per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*”.

L'intero Tusp è ispirato ad una logica ben chiara: nel momento in cui la pubblica amministrazione decide di acquisire partecipazioni in società di diritto comune subisce l'assoggettamento alla forma giuridica prescelta.

Proprio perché l'ente decide di avvalersi di un soggetto privato salvo espresse deroghe tassativamente indicate nel Tusp (di cui massima espressione è l'art. 12 in tema di danno erariale e giurisdizione contabile) dovrà necessariamente applicare la disciplina di riferimento sancita nel codice civile.

Da tale premessa ne consegue che l'art. 194 Tuel non può essere invocato al fine di ammettere l'impiego della relativa procedura eccezionale con riferimento a sentenze esecutive che non attengano il Comune di Crotone, bensì altro distinto soggetto qual è una società *in house*.

Nella vicenda in esame tale quesito preliminare assorbe in sé tutti gli altri quesiti.

Se già si esclude a monte il riconoscimento dell'art. 194 Tuel con riguardo a sentenze esecutive che attengano ad una società *in house*, ancor più deve escludersi l'operatività di tale norma al cospetto di un “*regolamento bonario*” intercorso tra Corte Edu e Stato Italiano a seguito della mancata esecuzione delle predette sentenze; trattasi di pronunce emesse nei confronti non dell'ente pubblico socio bensì della società *in house* dotata di personalità giuridica e conseguentemente di autonomia patrimoniale perfetta.

Da ultimo, resta assorbito nella predetta motivazione l'ulteriore specificazione circa l'ammissibilità dell'estensione dell'art. 194 Tuel lett. a) al cospetto di una società *in house* che si trovi assoggettata a procedura fallimentare.

Tale quesito, oltre che non avere rilievo, stante già la motivata esclusione a monte dell'operatività dell'art. 194 Tuel al di fuori dei casi tassativamente

individuati, avrebbe in ogni caso difettato dell'ammissibilità oggettiva in quanto richiesta priva di generalità e astrattezza oltre che idonea a creare un'interferenza con la giurisdizione fallimentare.

* * *

Emilia-Romagna

78 – Sezione controllo Regione Emilia-Romagna; parere 29 maggio 2023; Pres. Pozzato; Rel. Galiero; Comune di Castel San Pietro Terme.

Contabilità regionale e degli enti locali – Ente locale – Società soggette a controllo pubblico – Compensi degli organi amministrativi – Parametro di determinazione – Spesa sostenuta nel 2013 – Possibilità di deroga – Condizioni.

D.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, art. 4, cc. 4 e 5; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 11, cc. 6 e 7.

In linea generale, l'ente locale, nell'erogazione di compensi agli organi amministrativi di società a controllo pubblico, deve rispettare il limite, fissato dalla vigente disciplina per il contenimento della spesa e il mantenimento degli equilibri di bilancio, dell'ottanta per cento della spesa sostenuta a tale titolo nel 2013; soltanto nell'ipotesi in cui manchi quest'ultimo parametro di riferimento, l'ente potrà disapplicare tale limite, sebbene non sia comunque libero nella determinazione dell'entità da corrispondere ma dovrà tenere presenti l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti erogato un compenso agli organi societari e la stretta necessità della spesa per far fronte ad un servizio essenziale. (1)

(1) I precedenti conformi richiamati nel parere, nonché lo stato attuale della disciplina sono ampiamente illustrati da G. Natali, *Sulla deroga alle regole (transitorie) in tema di compensi degli organi delle società a controllo pubblico*, nota di commento a Corte conti, Sez. contr. reg. Sardegna, 15 luglio 2022, n. 124, in questa *Rivista*, 2022, 4, 146.

Occorre soltanto qui precisare che, nell'enunciare il principio di cui in massima, il collegio, non discostandosi dall'orientamento dominante della giurisprudenza consultiva della Corte dei conti, ha precisato che le uniche ipotesi nelle quali è consentito derogare alla norma transitoria, contenuta nel c. 7 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), sono quelle in cui manchi del tutto il parametro di riferimento (cioè l'analogia spesa sostenuta nel 2013, che, nella misura massima dell'ottanta per cento, rappresenta il limite ancora vigente, ai sensi della citata norma del Tusp, per i compensi degli organi amministrativi e di controllo delle società pubbliche, in attesa della definitiva sistemazione della materia a opera di un apposito decreto ministeriale chiamato, dal c. 6 del medesimo art. 11, ad articolare la disciplina in cinque fasce di classificazione delle società

Fatto – Il sindaco del Comune di Castel San Pietro Terme chiede il parere di questa sezione circa la possibilità di rideterminare il compenso attribuibile all’Organo amministrativo di società partecipata, in deroga alle disposizioni di cui al secondo periodo dell’art. 4, c. 4, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, così come confermate dall’art. 11, cc. 6 e 7, d.lgs. n. 175/2016. (*Omissis*).

Merito – 2.1. Passando al merito e alla disamina del dettato normativo, l’art. 11, c. 7, d.lgs. n. 175/2016 dispone che “*fino all’emanazione del decreto di cui al c. 6 restano in vigore le disposizioni di cui all’art. 4, c. 4, secondo periodo, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 [...]*”, il quale prevede che con decorrenza dall’1 gennaio 2015 i compensi degli amministratori di società, compresi quelli investiti di particolari cariche, non possano superare l’80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell’anno 2013.

partecipate sulla base di indicatori dimensionali, quantitativi e qualitativi).

In questi casi (non sono stati erogati compensi nel 2013 ovvero la società è stata costituita successivamente a tale data), l’ente locale può “*con motivato provvedimento*” determinare l’entità del compenso a prescindere dalla norma transitoria, avendo, tuttavia, presente l’onere sostenuto nell’ultimo esercizio nel quale risulti erogato un compenso agli organi societari e comunque il rispetto di un vincolo di stretta necessità a coprire la spesa.

Si deve aggiungere che l’ente locale, nel determinare il compenso da attribuire all’organo amministrativo in assenza della spesa 2013, deve tener conto anche di un ulteriore limite massimo, costituito dal c.d. “*tetto ai compensi pubblici*”. In particolare, il c. 6 del citato art. 11 Tusp, nello stabilire i criteri cui deve attenersi il decreto ministeriale attuativo, prescrive che il complesso dei relativi emolumenti non può comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, “*tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico*”.

Il limite di 240.000 euro è stato ritenuto immediatamente applicabile sia dall’atto di orientamento del 10 giugno 2019 della Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del Mef, citato nel parere qui massimato, sia da alcune pronunce della Corte dei conti (v., tra le tante, Sez. contr. reg. Lombardia, 23 gennaio 2023, n. 14; Sez. contr. reg. Liguria, 27 marzo 2020, n. 29).

Si evidenzia, da ultimo, che la bozza di decreto attuativo, di cui dà notizia anche G. Natali nella nota di commento citata, non ha ancora ricevuto una sua approvazione definitiva, determinando, a quasi sette anni dall’entrata in vigore del Tusp, una sostanziale “*impasse*” nell’aggiornamento dei compensi da riconoscere agli amministratori delle società a controllo pubblico, di cui la prassi avverte sempre più l’inadeguatezza (alcuni margini di flessibilità nell’applicazione della norma transitoria sono tuttavia presenti nell’atto di indirizzo, adottato il 25 giugno 2021, dall’Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell’interno, reperibile sul sito ministeriale dell’Osservatorio all’indirizzo <www.interno.gov.it>) e di cui ha recentemente dato atto anche Sez. reg. contr. Veneto 10 maggio 2023, n. 160, auspicando una sua sollecita adozione. [F. IZZO]

2.2. In data 10 giugno 2019 è stato emanato l’atto di orientamento del Ministero dell’Economia e delle finanze struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche datato 10 giugno 2019, il quale individua l’ambito degli emolumenti assoggettabili al limite dell’80 per cento stabilito dall’art. 11, c. 6 e 7, Tusp. In particolare, secondo le indicazioni ministeriali tale limite percentuale sarebbe applicabile agli emolumenti corrisposti sia fissi che variabili.

2.3. La sezione rileva che, pur in assenza dell’adozione del regolamento previsto dall’art. 11, c. 7, Tusp, lacune normative sono ravvisabili solo nell’evenienza in cui nell’anno 2013 non siano stati corrisposti compensi (ad esempio nel caso di prestazione resa a titolo gratuito) ovvero nel caso di società costituite successivamente. Solo in questi ultimi casi, è ammissibile, in via interpretativa, l’individuazione di criteri differenti da quello indicato dalla normativa vigente. In dette circostanze l’ente locale può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento.

Più precisamente, in assenza di retribuzioni corrisposte nell’anno 2013, poste come parametro di calcolo dei compensi, occorre considerare, a ritroso, l’onere sostenuto nell’ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, ma nel rispetto del vincolo di quanto strettamente necessario a coprire tale spesa; negli altri casi, l’impossibilità concreta di applicare l’art. 11, c. 7, Tusp non esime l’amministrazione socia dall’onere di dimensionare e contenere i compensi, che costituisce la *ratio* dell’art. 4, c. 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012; il parametro di riferimento è costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell’ente.

Diversamente opinando, nell’eventualità di assenza del costo 2013 dell’organo amministrativo, la disposizione recata dall’art. 11, c. 7, Tusp, si configurerebbe come *inutiliter data*. (cfr. Sez. autonomie n. 1/2017; Sez. contr. reg. Emilia-Romagna n. 15/2023; n. 20/2022; Sez. contr. reg. Sardegna n. 124/2022).

2.4. Neppure nel caso di sopravvenuta inadeguatezza del compenso è consentito il superamento dei limiti imposti dall’art. 4, c. 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012 (cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Liguria, n. 95/2020). Il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell’anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sez. contr. reg. Emilia-Romagna n. 131/2021). La possibilità di incremento dei compensi è dunque preclusa anche nel caso di aumento della complessità della gestione societaria, la quale peraltro si verifica solo nel caso di modifica dell’oggetto sociale statutariamente intervenuta successivamente all’accettazione dell’incarico da parte dell’amministratore designato e non può trovare equivalenti nello svolgimento di attività già origina-

riamente previste in Statuto, ma precedentemente di fatto non esercitate (cfr. Sez. contr. reg. Basilicata, n. 10/2018).

2.5. Pertanto, in presenza di una normativa che disciplina puntualmente ed in modo chiaro la materia e la cui *ratio* è da individuarsi – in via diretta e immediata – nelle finalità del contenimento della spesa e del perseguimento degli equilibri di bilancio, l'amministrazione non può disapplicarla con proprio provvedimento in virtù di una valutazione discrezionale in relazione alla ragionevolezza e proporzionalità dei parametri ivi stabiliti. L'individuazione di differenti criteri può essere consentita solo nel caso di assenza di compensi erogati nell'anno 2013 e con i limiti *supra* specificati.

2.6. In assenza di una lacuna normativa, allo stesso modo è preclusa al giudice contabile la possibilità di individuare, in contrasto con l'obiettivo perseguito dal legislatore, o consentire che si utilizzino, in virtù di asseriti canoni di ragionevolezza, parametri diversi ed ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla norma vigente, perché ciò tramuterebbe la funzione propria del giudice contabile di interpretazione ed applicazione della legge in quella di creazione di nuove norme di diritto. La pronuncia di questa Corte finirebbe in tal caso per sostituire o privare di effetti una norma che, anche laddove divenuta inadeguata in relazione al mutato contesto di riferimento, resta comunque dotata di efficacia.

2.7. In conclusione, per le società a controllo pubblico vige una specifica disciplina relativa ai compensi da corrispondere ai componenti dell'organo amministrativo, dettata dall'art. 11, cc. 6 e 7, Tusp; sicché nelle more dell'emanazione del decreto previsto dall'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016, a seguito del quale le società saranno suddivise in cinque fasce, nel determinare i compensi da corrispondere in favore degli organi amministrativi delle società a partecipazione pubblica gli enti sono tenuti al rispetto del vincolo previsto dall'art. 4, c. 4, secondo periodo, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, secondo cui “*il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nel 2013*” (cfr. Sez. contr. reg. Emilia-Romagna n. 30/2021).

79 – Sezione controllo Regione Emilia-Romagna; parere 29 maggio 2023; Pres. Pozzato; Rel. Scognamiglio; Comune di Mirandola.

Enti locali – Unione di comuni – Recesso di un comune – Criteri per la costituzione della parte stabile del Fondo risorse decentrate.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 32; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, artt. 40, 40-bis.

Enti locali – Unione di comuni – Recesso di un comune – Ipotesi di riassorbimento del personale – Determinazione “virtuale” del monte salari.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 32; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40, 40-bis.

Nel caso di recesso di un comune da un'unione, l'importo, previsto dall'art. 79, c. 1, lett. b), c.c.n.l. Funzioni locali 2019-2021, ai fini della costituzione della parte stabile del Fondo risorse decentrate, deve essere determinato avendo a riferimento sia le unità di personale in servizio presso il comune alla data del 31 dicembre 2018, sia le ulteriori unità di personale in servizio, alla medesima data, presso l'unione e assegnate alle funzioni prima trasferite alla gestione associata dell'unione e poi riassunte dal comune a seguito del recesso.

Nel caso di riassorbimento del personale a seguito del recesso dall'unione, il “monte salari 2018”, che l'art. 79, c. 3, c.c.n.l. Funzioni locali 2019-2021 assume a parametro di riferimento dell'incremento percentuale del Fondo risorse decentrate, può essere determinato in maniera “virtuale”, tenendo conto cioè, sia dei dipendenti in servizio presso il comune in quell'anno, sia di quelli assegnati all'unione per lo svolgimento delle funzioni conferite dal comune stesso. (1)

(1) Non constano precedenti in termini.

La ragione della mancanza di precedenti può essere ricercata nei profili di ammissibilità “oggettiva” della richiesta di parere.

La sezione regionale ha ritenuto che la richiesta di parere del Comune di Mirandola rientrasse nella “*materia di contabilità pubblica*”, posta dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 quale limite all'esercizio della funzione consultiva, osservando come la questione riguardasse la “corretta quantificazione di alcune grandezze finanziarie, da determinarsi – in base al nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro – facendo riferimento al personale in servizio nel 2018” (punto 1.4 della parte in *Diritto* del parere qui massimato).

Sotto questo profilo, è opportuno ricordare che la Sezione delle autonomie, già con la delib. n. 19/2018, aveva escluso che l'interpretazione di clausole del contratto collettivo nazionale, così come delle dichiarazioni congiunte allegate al contratto stesso, rientrasse nell'esercizio della funzione consultiva (punto III.4 del *Considerato*).

La posizione, espressa nella sede propria dell'orientamento “nomofilattico” delle sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012, veniva poi ribadita dalla medesima Sezione delle autonomie con la delib. n. 5/2019, che ha negato possa costituire oggetto della funzione consultiva “l'ambito interpretativo della questione che verte sulle modalità applicative di talune disposizioni di fonte contrattuale, esulando dalla funzione consultiva intestata a questa Corte la definizione del significato delle clausole controverse della contrattazione collettiva nazionale, per le quali opera una compiuta disciplina prevista dal d.lgs. n. 165/2001” (punto 1.1 del *Considerato*).

In particolare, i punti rilevanti della “compiuta disciplina”, contenuta nel d.lgs. n. 165/2001, che ostano, secondo la ridetta delib. n. 5/2019 (e non solo, come sarà meglio precisato *infra*), a una trattazione nel merito della richiesta di parere riguardante clausole del contratto collettivo nazionale, sono individuati, innanzitutto, nella “riserva di amministrazione”, che l'art. 46

d.lgs. n. 165/2001 ha costituito a favore dell’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), attribuendogli “ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi”. L’uniforme applicazione sarebbe messa in pericolo da interpretazioni delle clausole contrattuali che provenissero a favore delle pubbliche amministrazioni, chiamate ad applicare le disposizioni del contratto collettivo nazionale, da sedi diverse dall’Aran.

Inoltre, è richiamato l’art. 49 d.lgs. n. 165/2021, che, sotto la rubrica *Interpretazione autentica dei contratti collettivi*, prevede che, quando sorgono “controversie” sull’interpretazione dei contratti collettivi, le parti, che li hanno sottoscritti, si incontrino per definire consensualmente il significato della clausola controversa attraverso un “accordo di interpretazione autentica”, che, se concluso, “sostituisce la clausola in questione sin dall’inizio della vigenza del contratto”.

Come si anticipava, le suddette prese di posizione non sono esclusive della Sezione delle autonomie, né originali.

Infatti, seppure con pronunce più risalenti, ma pur sempre attinenti al potere di indirizzo nomofilattico delle sezioni regionali di controllo, previsto dall’art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, le Sezioni riunite in sede di controllo, con la delib. n. 50/2010, poste di fronte al quesito relativo al parametro da utilizzare per determinare l’incremento delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione decentrata, hanno escluso l’ammissibilità della richiesta dell’ente locale, richiamando le stesse norme del d.lgs. n. 165/2001 prese in considerazione dalla delib. n. 5/2019 cit., e sottolineando come, “al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti”, non possono ritenersi ammissibili “i quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi” (in termini analoghi anche la successiva delib. n. 56/2011 delle medesime Sezioni riunite).

Questo profilo della “interferenza”, messo in luce dalla citata delib. n. 50/2010, è particolarmente delicato quando le sezioni regionali di controllo devono valutare l’ammissibilità di una richiesta di parere.

C’è un rischio soggiacente a un’irragionevole estensione dell’attività consultiva delle sezioni regionali, già evidenziato dalle medesime Sezioni riunite con la basilare delib. 17 novembre 2010, n. 54, in questa *Rivista*, 2010, 6, 1 (sulla quale più diffusamente *infra*). Il pericolo è che la Corte dei conti sia immessa “nei processi decisionali degli enti territoriali”, condizionando quell’attività amministrativa su cui è poi chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Per queste ragioni, il tema pregiudiziale dell’ammissibilità delle richieste di parere coinvolge anche il rapporto della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e agli altri organi giurisdizionali.

In particolare, l’ausilio consultivo deve essere reso “*senza costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali*” (così Sez. autonomie, 19 febbraio 2014, n. 3, e, successivamente, n. 24/2019). Allo stesso modo, l’oggetto del parere non deve riguardare fatti oggetto di indagine da parte della procura contabile o di eventuali giudizi pendenti davanti alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (Sez. autonomie, 1 giugno 2020, n. 11).

Per quanto riguarda specificamente l’interpretazione “riservata” delle clausole del contratto collettivo nazionale e le possibili “interferenze” con gli ambiti giurisdizionali, torna utile richiamare il caso deciso da Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, Trento, 12 febbraio 2007, n. 6, *ivi*, 2007, 1, 84, che, in una fattispecie di responsabilità amministrativa concernente l’errata determinazione dell’allora “Fondo per la produt-

Fatto – Il Sindaco del Comune di Mirandola (MO) ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell’art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2003 n. 131, relativa alla corretta interpretazione delle norme di cui all’art. 79, cc. 1, 3 e 5 del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto “Funzioni locali”, per il triennio 2019-21, nella parte in cui, per la determinazione delle somme da destinare al “Fondo risorse decentrate”, fa riferimento al personale in servizio nel 2018.

Il comune richiedente il parere premette di avere in precedenza conferito funzioni e personale all’Unione dei comuni modenesi Area nord, ma che in seguito al recesso dall’Unione medesima dovrà “riassorbire” il relativo personale. Chiede pertanto se, nella fattispe-

tività”, avvenuta in base al numero dei dipendenti in organico anziché di quelli in servizio, ha ritenuto integrare il requisito della colpa grave anche la mancata richiesta all’Aran da parte del convenuto finalizzata a ottenere la necessaria assistenza alla contrattazione decentrata integrativa in applicazione delle disposizioni del contratto collettivo nazionale.

Per concludere il breve *excursus* degli orientamenti in tema di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere *in materia di contabilità pubblica*, pare opportuno, più in generale, rammentare che la punta massima della valutazione più favorevole all’ammissibilità è ancora oggi rappresentata da quella concezione “*dinamica*” di contabilità pubblica espressa dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la delib. n. 54/2010, cit., “che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”.

Con questa fondamentale pronuncia, le Sezioni riunite hanno chiarito che l’ampliamento della nozione di “contabilità pubblica”, consentito appunto da questa visione “dinamica”, non inerte 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”. Tuttavia, è la stessa delib. n. 54/2010 a chiarire che, quando la richiesta di parere non sollecita l’interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza stabiliti dal ridetto art. 7, c. 8, l. n. 131 per l’esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali a favore di regioni ed enti locali.

Ragioni di completezza nell’esame della disciplina, che il d.lgs. n. 165/2001 riserva alla risoluzione delle questioni che coinvolgono l’interpretazione di clausole del contratto collettivo nazionale, spingono a fare riferimento, in conclusione, ancorché trattasi di norma non espressamente richiamata dalle citate deliberazioni di orientamento delle Sezioni riunite e della Sezione delle autonomie, in quanto non direttamente rilevante nell’ambito della funzione consultiva, alla riserva di accertamento pregiudiziale disciplinata dall’art. 64 d.lgs. n. 165/2001.

Quando in un giudizio sorge una “questione concernente l’efficacia, la validità o l’interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, sottoscritto dall’Aran”, il giudice è tenuto a rimettere la questione all’Aran, che, in un tempo definito, convoca le organizzazioni sindacali per raggiungere “un accordo sull’interpretazione autentica del contratto” ovvero per la modifica della clausola controversa. In argomento, da ultimo, v. Cass., S.U., ord. 14 luglio 2022, n. 22206, che ha ritenuto applicabile questa disciplina soltanto ai giudizi di primo grado davanti al giudice ordinario, con esclusione di quelli di competenza del giudice amministrativo. [F. IZZO]

cie, i riferimenti al personale in servizio nel 2018 vadano interpretati facendo invece riferimento al personale, numericamente maggiore, in servizio nel comune al momento del “riassorbimento”.

Il Consiglio delle autonomie locali (C.a.l.), in applicazione della convenzione in essere con questa sezione (ai sensi ai sensi dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003) ha istruito la richiesta e fatto pervenire le proprie conclusioni: il C.a.l. ritiene che, adottando un criterio “sozialistico”, le risorse finanziarie incrementali previste dall’art. 79 c.c.n.l. andrebbero “calcolate nel fondo dell’ente titolare della funzione al momento della costituzione del fondo”; quindi, nella fattispecie, del comune richiedente il parere.

Diritto – (Omissis) 2. La richiesta di parere è relativa alla corretta interpretazione delle norme di cui all’art. 79, cc. 1, 3 e 5 del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto “Funzioni locali”.

Il c.c.n.l. in questione, relativo al triennio 2019-21, è stato sottoscritto il 16 novembre 2022.

L’art. 79 c.c.n.l. è relativo alla costituzione del “Fondo risorse decentrate”: trattasi quindi, come noto, di risorse da destinare all’incentivazione del personale, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge vigenti in materia e dai contratti collettivi.

Le disposizioni dell’art. 79 che qui vengono in rilievo sono le seguenti:

- il c. 1, lett. b, che prevede la destinazione al fondo di “un importo, su base annua, pari a euro 84,50 per le unità di personale destinatarie del presente c.c.n.l. in servizio alla data del 31 dicembre 2018” (sottolineatura aggiunta); tenuto conto della retroattività al 1 gennaio 2021, la seconda parte di questa disposizione rinvia al c. 5 del medesimo articolo, per chiarire che gli importi relativi alle annualità ormai trascorse possono essere inseriti *una tantum* nella prossima tornata contrattuale;

- il c. 3, che prevede per gli enti locali la possibilità di “incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al c. 2, lett. c) e quelle di cui all’art. 17, c. 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018” (sottolineatura aggiunta).

3. Tanto premesso, può darsi risposta ai quesiti posti dal comune richiedente il parere tenendo distinte le due ipotesi – stante il differente tenore letterale delle relative disposizioni – di cui rispettivamente al c. 1 ed al c. 3 dell’art. 79 c.c.n.l., nei termini che seguono.

4. L’art. 79, c. 1, lett. b, c.c.n.l. 2019-21, prevede, come si è visto, la destinazione al fondo di un importo, su base annua, pari a euro 84,50, per le unità di personale destinatarie del c.c.n.l. “in servizio alla data del 31 dicembre 2018”.

4.1. Nel caso di un ente locale che, nel 2018, avesse già assegnato personale ad una Unione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite, recedendo poi dall’Unione si trovi a riassorbire, nella vigenza del

nuovo c.c.n.l., il personale a suo tempo assegnato, il collegio ritiene che la disposizione in esame vada interpretata nel senso di considerare, quale parametro di riferimento, il personale che sarebbe stato in servizio presso il comune laddove non fossero state conferite le relative funzioni all’Unione, in particolare: la somma dei dipendenti all’epoca in servizio presso il comune e dei dipendenti da questo assegnati all’Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal comune.

Ad avviso del collegio, tale criterio consente di mantenere il necessario collegamento che deve sussistere tra le funzioni esercitate e la spesa destinata al trattamento accessorio del personale dedicato a tali funzioni. Ciò in coerenza con gli indirizzi già da tempo maturati nella giurisprudenza contabile in merito alla differente – ma connessa – problematica relativa al rispetto dei limiti posti all’aggregato complessivo di spesa di personale. Vigge infatti ormai pacifico il principio per il quale, nel caso di conferimento di funzioni ad Unioni, il costo del personale assegnato all’Unione per lo svolgimento delle funzioni conferite deve essere computato nella spesa sostenibile dal comune conferente (principio c.d. del “ribaltamento”: cfr. Sez. autonomie n. 4/2022/Qmig, n. 20/2018/Qmig, n. 8/2011/Qmig). In questo contesto, la spesa di personale deve sempre restare collegata allo svolgimento delle funzioni da cui tale spesa discende, il che deve quindi valere anche per la spesa relativa a compensi incentivanti.

4.2. L’entità di personale così determinata, si badi bene, non coincide necessariamente con le unità in servizio presso il comune in seguito al riassorbimento, non potendo escludersi, in astratto, che dopo il 2018 vi sia stata una variazione della consistenza numerica del personale complessivo né che sia comunque variata la dotazione di personale assegnata alle singole funzioni.

Merita a tale proposito di essere evidenziato, seppure incidentalmente, che il comune richiedente il parere ha fatto riferimento ad un “accordo operativo approvato con delibera dei rispettivi enti”, per definire l’entità del riassorbimento di personale.

La verifica in concreto del dato numerico spetta quindi all’amministrazione, che – per quantificare le risorse da destinare al fondo, ai sensi dell’art 79, c. 1, lett. b, c.c.n.l. 2019-21 – dovrà previamente quantificare le unità di personale che, al 31 dicembre 2018, risultavano assegnate alle funzioni adesso riassunte presso il comune.

5. L’art. 79, c. 3, c.c.n.l., prevede per gli enti locali la possibilità di “incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al c. 2, lett. c) e quelle di cui all’art. 17, c. 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018”.

La disposizione contrattuale in esame si riferisce dunque a due ipotesi:

- le risorse stanziare dagli enti in caso di incremento stabile della consistenza di personale, in coerenza

con il piano dei fabbisogni, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale (art. 79, c. 2, lett. c);

- le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato (art. 17, c. 6).

In conformità ai criteri sopra delineati, il collegio ritiene che il “monte salari 2018” – assunto dalla disposizione in esame a parametro di riferimento per il calcolo dell’incremento percentuale di cui trattasi – vada determinato tenendo conto, anche in tal caso, della situazione “virtuale” dell’ente nel 2018: esso andrà quindi tradotto nel corrispondente ammontare riconosciuto in quell’anno ai dipendenti all’epoca in servizio presso il comune o assegnati all’Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal comune.

P.q.m., la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini che seguono.

Nel caso di un comune che, nel 2018, avesse già assegnato personale ad una Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite, recedendo poi dall’Unione si trovi a riassorbire il personale a suo tempo assegnato:

- l’art. 79, c. 1, lett. b) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto “Funzioni locali” per il triennio 2019-21, nella parte in cui si riferisce al personale “in servizio alla data del 31 dicembre 2018”, va interpretato nel senso di considerare, quale parametro di riferimento, il numero complessivo di dipendenti all’epoca in servizio presso il comune o assegnati all’Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal comune;

- l’art. 79, c. 3, del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto “Funzioni locali” per il triennio 2019-21, nella parte in cui si riferisce al “monte salari 2018”, va interpretato nel senso di considerare, quale parametro di riferimento, il corrispondente ammontare riconosciuto in quell’anno ai dipendenti all’epoca in servizio presso il comune o assegnati all’Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal comune.

* * *

Lazio

88 – Sezione controllo Regione Lazio; parere 3 maggio 2023; Pres. Mezzera; Rel. Ruperto; Comune di Labro.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Incarico, a titolo oneroso, di assistenza – Personale in quiescenza – Divieto di conferimento – Insussistenza – Condizioni.

D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 7, c. 6; d.l. 6 luglio

2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, art. 5, c. 9; d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari, art. 6, c. 1.

Non rientra nel divieto, di cui all’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, il conferimento, mediante contratto a titolo oneroso, a soggetti in quiescenza di incarichi aventi a oggetto attività di assistenza purché questa sia connotata dalla mancanza di competenze specialistiche e dai caratteri propri della prestazione d’opera intellettuale e sia comunque escluso lo svolgimento di attività di studio o di consulenza. (1)

(1) La sottile *actio finium regundorum* compiuta dal parere qui massimato per definire l’ambito di applicazione della norma di divieto, contenuta nell’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 e rivolta alle “pubbliche amministrazioni”, comprese le autorità indipendenti, di conferire incarichi retribuiti a lavoratori, pubblici o privati, in quiescenza, è tutta svolta al livello testuale della disposizione.

Viene ad essere consentito il conferimento di incarichi a titolo oneroso aventi a oggetto un’attività di “assistenza”, connotata dalla “mancanza di competenze specialistiche” e non ulteriormente specificata dal parere se non attraverso lo specchio delle attività espressamente vietate dalla norma: quelle di studio e di consulenza. Il parere precisa poi, attraverso il richiamo all’art. 2229 c.c., che non sono comunque consentiti incarichi riguardanti prestazioni d’opera intellettuale.

Quest’ultima precisazione è importante nella ricostruzione dell’orizzonte semantico entro cui appare collocarsi la speciale permesso di cui al parere qui massimato.

L’assistenza onerosa consentita non dovrebbe caratterizzarsi quale attività particolarmente complessa o per la quale sia necessaria una peculiare e personale specializzazione professionale da parte del pensionato (per l’orientamento secondo cui, nell’ambito della consulenza vietata, rientra anche il supporto professionale reso dal pensionato in possesso di una specifica competenza qualificata v. Sez. contr. reg. Sardegna 1 agosto 2022, n. 139; in senso contrario, tuttavia, v. circ. n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, secondo cui tra gli incarichi consentiti rientrerebbero anche gli “incarichi professionali, quali quelli inerenti ad attività legale o sanitaria, non aventi carattere di studio o consulenza”, nonché Cons. giust. amm. reg. Siciliana, 27 maggio 2019, n. 489, che ha ammesso che il lavoratore in quiescenza può svolgere l’incarico libero-professionale di “medico competente”. Non dimeno, pure a fronte di tali orientamenti favorevoli, il legislatore, durante l’emergenza pandemica, ha reputato necessario intervenire con una norma espressa (trattasi dell’art. 1, c. 6, d.l. n. 14/2020, poi trasfuso nell’art. 2-bis, c. 5, d.l. n. 18/2020) per consentire incarichi di lavoro autonomo a favore di dirigenti medici, veterinari e sanitari collocati in quiescenza, anche se “non iscritti al competente albo professionale in conseguenza del collocamento a riposo”).

Di là dalle difficoltà in concreto di individuare un’attività di assistenza che esibisca i requisiti negativi evidenziati dal parere, la premessa della presa di posizione della sezione laziale è nell’art. 14 delle “disposizioni sulla legge in generale”. La norma di divieto, infatti, in quanto costituisce eccezione a una regola di generale conferibilità di incarichi (anche) a soggetti

Ritenuto in fatto – (Omissis). In particolare, è richiesto se “è possibile affidare un incarico di supporto, affiancamento e assistenza a titolo oneroso a personale in quiescenza, precisando che l’attività oggetto della prestazione non concernerebbe l’espletamento di funzioni direttive, dirigenziali, di studio o di consulenza, in caso affermativo, ricorrendo a quale istituto”.

Merito – L’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 convertito dalla l. n. 135/2012, novellato dall’art. 6, c. 1, d.l. n.

pensionati, è di “stretta interpretazione”, e cioè non si applica di là dai casi da essa espressamente considerati (esplicitamente in questo senso v. Corte conti, Sez. contr. legittimità, 30 settembre 2014, n. 23, in questa *Rivista*, 2014, 5-6, 48, che, nel richiamare il criterio interpretativo di cui all’art. 14 cit., ha qualificato la norma in questione come “norma limitatrice”).

Il parere qui massimato richiama quindi quale suoi immediati precedenti i pareri della Sez. contr. reg. Basilicata 26 novembre 2018, n. 38, e, più di recente, della Sez. contr. reg. Lombardia 23 settembre 2022, n. 126, *ivi*, 2022, 5, 155, con nota di A.M. Quaglini, che hanno entrambe ammesso il conferimento di un incarico “di supporto al sindaco” ai sensi dell’art. 90 Tuel, a condizione, però, che l’organo politico specifici “le azioni per le quali abbia necessità di supporto”, delineando “in modo chiaro e incontrovertibile l’oggetto e l’utilità dell’incarico di collaborazione”, al fine di evitare aggiramenti elusivi del divieto di cui al cit. art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 (tuttavia, in senso favorevole all’ammissibilità di incarichi di supporto al sindaco a personale in quiescenza, v. anche Sez. contr. reg. Umbria n. 77/2018; Sez. contr. reg. Calabria n. 27/2018; Sez. contr. reg. Liguria n. 27/2016)

Dai suddetti pareri, che, come detto, ammettono il conferimento di incarichi di staff a personale in quiescenza, argomentando più sotto il profilo funzionale che non sotto quello contenutistico, il parere qui massimato si limita a riprendere identicamente il passaggio motivazionale sui caratteri che diversificherebbero l’attività di *assistenza* consentita dalle altre vietate dalla legge (v., infatti, in particolare il punto 3.2 della parte in *Diritto* del parere Sez. contr. reg. Basilicata n. 38/2018, cit., e p. 11 del parere Sez. contr. reg. Lombardia n. 126/2022, cit.).

Occorre infine ricordare che, oltre alle occasionali norme derogatorie al divieto (quali ad esempio l’art. 19-ter d.l. n. 148/2017, che ha escluso gli incarichi presso gli “enti di previdenza di diritto privato”, nonché, più di recente, l’art. 8, c. 13, d.l. n. 13/2013 per quanto riguarda il conferimento degli “incarichi di vertice presso enti e istituti di carattere nazionale, di competenza dell’amministrazione statale”, ancorché con efficacia limitata al 31 dicembre 2026), nell’ambito delle misure intese al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche “titolari di interventi” previsti nel Pnrr, *ivi* inclusi regioni e enti locali, l’art. 10 d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. “decreto Pnrr 2”), ha previsto che, fino al 31 dicembre 2026, possano essere conferiti a “soggetti collocati in quiescenza” incarichi retribuiti di consulenza di cui all’art. 7 d.lgs. n. 165/2001 (c. 1), di progettazione, di direzione lavori, di direzione dell’esecuzione, di collaudo e di supporto al Rup, nonché, per particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con il personale in servizio, e comunque soltanto per il tempo strettamente necessario all’espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente, direttamente di Rup c. 2). La facoltà di avvalersi di personale in quiescenza è estesa a tutti gli interventi previsti dal Fondo complementare, ai programmi di utilizzo dei Fondi per lo sviluppo e la coesione e agli altri piani di investimento finanziati con fondi nazionali o regionali. [F. Izzo]

90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, di seguito riformulato dall’art. 17, c. 3, l. n. 124/2015 prevede che “è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, nonché alle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (Istat), ai sensi dell’art. 1, c. 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all’art. 2, c. 2-bis, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall’organo competente dell’amministrazione interessata”.

In attuazione della disposizione, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato due circolari. La prima, del 4 dicembre 2014, n. 6, specifica che “la disciplina pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l’interpretazione estensiva o analogica (come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, *delib.* 10 settembre 2014, n. 23). Gli incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati. Un’interpretazione estensiva dei divieti in esame potrebbe determinare un’irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale”. La circolare ha, altresì, precisato che, ai fini dell’applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi, invece, considerare l’oggetto dell’incarico.

La circolare 10 novembre 2015, n. 4, che integra le indicazioni della precedente, specifica che il divieto dell’art. 9 del d.l. n. 95/2012 “riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell’art. 90 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Come già osservato nella circolare n. 6/2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di con-

sulenza, assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici”.

Le due circolari, come evidenziato dai pareri delle Sez. reg. Liguria e Lombardia della Corte dei conti (n. 27/2016, n. 126/2022), “non sono antitetiche ma si integrano tra loro, in quanto la seconda si limita a chiarire come neppure utilizzando lo schema elastico dell’art. 90 del Tuel sia possibile, nell’ambito degli enti locali, conferire incarichi dirigenziali o direttivi a soggetti già pensionati”.

La tematica è stata oggetto di varie pronunce della Corte (Sez. contr. reg. Basilicata, n. 38/2018; Sez. contr. reg. Liguria, n. 60/2022 e Sez. contr. reg. Lombardia, n. 126/2022) concordi nel ravvisare la ratio del divieto nel duplice obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell’amministrazione e di conseguire risparmi di spesa.

La tassatività delle fattispecie vietate, dunque, fa sì che le attività consentite per gli incarichi si ricavano *a contrario*, dovendosi le situazioni diverse da quelle elencate non essere ricomprese nel divieto di legge.

Se il divieto riguarda l’attività di “studio e quella di consulenza”, infatti, può ritenersi consentita quella di “assistenza” nei limiti in cui si diversifica dalle altre due: assistenza che non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d’opera intellettuale di cui agli artt. 2229 ss., c.c. (Sez. contr. reg. Basilicata n. 38/2018; Sez. contr. reg. Lombardia n. 126/2022).

Nella fattispecie in esame, il collegio ritiene che non vi siano ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza richiamata.

Per le motivazioni esposte, deve, quindi, concludersi che gli incarichi riferibili alle attività di assistenza devono essere non assimilabili agli incarichi vietati dalla norma citata: “incarichi di studio e consulenza”, “incarichi dirigenziali o direttivi” e “cariche in organi di governo”.

Per completezza, si rammenta, altresì, che gli incarichi da conferire non devono configurarsi in contrasto con altre disposizioni limitative, come quella del c. 6 dell’art. 7 del t. u. del pubblico impiego.

* * *

Liguria

66 – Sezione controllo Regione Liguria; parere 19 maggio 2023; Pres. Polverino, Rel. Miniussi; Comune di Campomorone.

Contabilità regionale e degli enti locali – Enti territoriali – Incarico a titolo oneroso di formazione specialistica e affiancamento dei neoassunti – Divieto di conferimento a personale in quiescenza di incarichi di studio e consulenza – Applicabilità – Non sussiste.

Cost., art. 3; d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, art. 5, c. 9.

Non rientra nel divieto di cui all’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 il conferimento, a personale in quiescenza, di incarichi di formazione specialistica e di affiancamento del personale neoassunto, in quanto la richiamata norma, imponendo limitazioni ai diritti dei soggetti in pensione, deve essere interpretata in via restrittiva, con esclusivo riferimento alle tipologie di incarichi in essa contemplati, ossia quelli di studio e consulenza, quelli dirigenziali o direttivi e le cariche in organi di governo. (1)

Premesso in fatto – Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Campomorone ha posto un quesito riguardante l’art. 5, c. 9, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con 2 modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, modificato dall’art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 e

(1) La massima si inserisce nel filone giurisprudenziale che, in via pressoché unanime, ritiene di stretta interpretazione il divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza imposto dall’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012. Tale norma, con la finalità di favorire il ricambio generazionale all’interno della pubblica amministrazione nonché di contenere la spesa pubblica, esclude che possano essere conferiti incarichi onerosi, di studio e consulenza, ovvero comportanti l’assunzione di funzioni direttive o dirigenziali, a soggetti in quiescenza.

Nella ricostruzione fornita dalla pronuncia le ipotesi vietate dalla richiamata norma costituiscono un elenco tassativo, sicché devono ritenersi ammissibili incarichi a persone a riposo, anche a titolo oneroso, ove non rientranti nelle ipotesi enucleate dal legislatore. Ciò in quanto il divieto costituisce una compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, ammissibile solo se bilanciato da un rilevante interesse di carattere pubblicistico.

In linea con la massima v. Corte conti, Sez. contr. legittimità, 30 settembre 2014, n. 23, in questa *Rivista*, 2014, 5-6, 48, concernente il conferimento di un contratto di prestazione d’opera professionale; Sez. contr. reg. Lombardia 23 settembre 2022, n. 126, *ivi*, 2022, 5, 155, con nota di A.M. Quaglini, relativa ad un incarico oneroso di staff al sindaco *ex art. 90 Tuel*; Sez. contr. reg. Liguria 21 dicembre 2022, n. 60, *ibidem*, 6, 135, con nota di A.M. Quaglini, in materia di incarichi di difensore civico regionale, di garante regionale dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, di garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, nonché di garante regionale per la tutela delle vittime di reato. Più di recente, richiamate in motivazione, Sez. contr. reg. Sardegna 1 agosto 2022, n. 139, e Sez. contr. reg. Lazio 3 maggio 2023, n. 88, in questo fascicolo, 179, con nota di richiami.

Sulla compatibilità del divieto in discorso con la direttiva europea 2000/78/Ce, v. Corte giust. 2 aprile 2020, causa C-670/18, *ivi*, 2020, 2, 261, nella quale si statuisce che spetta al giudice del rinvio verificare se, nella fattispecie di cui al procedimento principale, da un lato, il divieto di conferire incarichi a soggetti in quiescenza persegua uno scopo legittimo di politica dell’occupazione e del mercato del lavoro e, dall’altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. [A.M. QUAGLINI]

dall'art. 17, c. 3, l. 7 agosto 2015, n. 124. (*Omissis*), chiede di sapere se il divieto previsto dalla disposizione citata trovi o meno applicazione anche rispetto a “incarichi di formazione specialistica” conferiti “ha già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, con previsione di riconoscimento di un compenso oltre al rimborso delle spese documentate sostenute e rendicontate”.

Considerato in diritto – (*Omissis*) 3. Il quesito verte sull'ambito di operatività dell'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, che pone un divieto di attribuzione, a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati, di determinati incarichi, ove retribuiti. Il divieto riguarda, in particolare, gli “incarichi di studio e di consulenza”, gli “incarichi dirigenziali o direttivi” o le “cariche in organi di governo” conferibili dalle pubbliche amministrazioni indicate nel primo periodo della disposizione citata e dagli enti e società da esse controllati.

L'affidamento dei citati incarichi è, invece, consentito ove ne sia prevista la gratuità.

Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, è prevista un'ulteriore limitazione data dalla durata massima non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile.

I soggetti interessati dal divieto normativo sono “i lavoratori pubblici o privati”, locuzione che ricomprende, secondo un orientamento ormai consolidato della Corte dei conti, anche i lavoratori autonomi (cfr., tra le altre, Sez. contr. reg. Piemonte n. 66/2018 e parere funzione pubblica 20 luglio 2020, n. 47871).

La norma, che nell'originaria formulazione perseguiva essenzialmente una finalità anticorruptiva (poiché vietava il conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza per lo svolgimento delle medesime attività poste in essere nel periodo precedente il pensionamento), in virtù delle modifiche successive ha assunto, come detto, la duplice *ratio* di favorire il ricambio generazionale e di contenere la spesa pubblica, come sottolineato dalla Corte cost. n. 124/2017, che collega la norma “al carattere limitato delle risorse pubbliche che giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni”.

Sulla portata di tale disposizione normativa sono intervenute due circolari della Funzione pubblica (circ. n. 6/2014 integrata dalla circ. n. 4/2015), le quali hanno sottolineato che “la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica [...]. Gli incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati”.

Anche la Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, ha puntualizzato che “il di-

viato [...], in quanto norma limitatrice, è da valutare sulla base del criterio della stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull'analogia” (cfr. delib. n. 23/2014).

L'interpretazione restrittiva della disposizione normativa è anche dettata dall'esigenza di evitare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione ad un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze della Corte cost. n. 566/1989, n. 406/1995 e n. 33/2013).

In materia è intervenuta anche la pronuncia della Corte di giustizia sopra già menzionata, che ha ritenuto che la limitazione dei diritti dei soggetti in quiescenza, prevista dalla citata disposizione, se non supportata da idonea causa di giustificazione, sia contraria al principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro sulla base dell'età anagrafica di cui alla direttiva 2000/78/Ce. La Corte ha precisato che tale discriminazione, se può trovare giustificazione nel perseguimento di un obiettivo di politica dell'occupazione giovanile, non può essere giustificata soltanto alla luce dell'esigenza di contenere la spesa pubblica, in quanto detto obiettivo può influire sulla natura e sulla portata di misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima che consenta discriminazioni altrimenti vietate.

Nella stessa direzione la giurisprudenza amministrativa (ad eccezione di un'isolata pronuncia del Cons. Stato, Sez. V, 15 novembre 2016, n. 4718, che ha ritenuto il divieto applicabile alla nomina a difensore civico regionale, in virtù della *ratio* della disposizione in esame, volta a favorire l'occupazione giovanile), che ha ribadito che, trattandosi di una norma che limita un diritto costituzionalmente garantito, quale quello di esplicare attività lavorative sotto qualunque forma giuridica, non possono essere ammesse interpretazioni estensive o analogiche (cfr. parere del Cons. Stato, 15 gennaio 2020, n. 309). La giurisprudenza, così, ha escluso che il divieto normativo trovi applicazione in relazione alla “attribuzione dei turni vacanti per attività specialistica ambulatoriale e domiciliare” (Cons. Stato, Sez. III, 30 giugno 2016, n. 2949) o ad «un incarico biennale libero professionale di “medico competente”» (C.g.a.r.s. 27 maggio 2019, n. 489) o all'incarico di medico del servizio sanitario a tempo determinato (Tar Sicilia-Palermo 18 giugno 2018, n. 1374).

Sulla portata del citato divieto normativo sono intervenute, poi, numerose pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le quali hanno, ad esempio, ritenuto legittimo il conferimento di un incarico a personale in quiescenza per lo svolgimento di funzioni di staff al sindaco, ai sensi dell'art. 90 Tuel, purché il medesimo non abbia ad oggetto l'espletamento di funzioni dirigenziali, direttive, di studio o di consulenza (cfr. Sez. contr. reg. Liguria n.

27/2016; Sez. contr. reg. Basilicata n. 38/2018; Sez. contr. reg. Lombardia n. 126/2022).

Dalle dette pronunce delle sezioni di controllo si evince, quindi, l'ulteriore principio secondo cui, al fine di stabilire se un certo incarico ricada o meno nel divieto normativo di cui all'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, occorre prescindere dal *nomen iuris* utilizzato e guardare alla concreta funzione assegnata al soggetto incaricato (cfr., tra le altre, Sez. contr. reg. Sardegna n. 139/2022).

Il comune istante ritiene che l'attività di formazione e primo affiancamento del personale neo-assunto privo di pregressa specifica esperienza lavorativa sarebbe estranea al divieto in questione, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, si evidenzia come il divieto in questione riguardi solo gli incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni e che tale espressione non potrebbe essere interpretata in modo estensivo o analogico; ritiene, pertanto, che in essa non rientrino i restanti incarichi di collaborazione di cui all'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, né altri incarichi professionali previsti dal d.lgs. n. 50/2016, per i quali sarebbero venuti meno i precedenti divieti normativi.

In secondo luogo, si ritiene che la corresponsione, oltre al rimborso spese, di un'indennità (che avrebbe natura diversa da quella del compenso, quest'ultimo pacificamente rientrante nel divieto) al soggetto beneficiario dell'incarico non escluderebbe lo stesso dal novero degli incarichi a titolo gratuito (espressamente consentiti dalla disposizione in parola). La stessa previsione dell'ammissibilità del rimborso spese, d'altra parte, consentirebbe di ritenere che la norma ammetta non soltanto incarichi che, dal lato del soggetto incaricato, costituiscono atti di liberalità, ma altresì incarichi, appunto, "a titolo gratuito", rispetto ai quali sarebbe ammesso non solo il rimborso spese ma anche un'indennità. Infatti, lo svolgimento di un incarico in assenza di rimborso spese integrerebbe un atto di liberalità (le spese sostenute dall'incaricato, non rimborsabili, integrerebbero il depauperamento); pertanto, la previsione dell'ammissibilità di un rimborso spese non potrebbe che essere interpretata nel senso di ammettere anche incarichi "a titolo gratuito" che non costituiscono espressione di spirito di liberalità, per i quali sarebbe quindi ammessa una forma di corrispettivo di natura "indennitaria" (diversa da un compenso vero e proprio).

La risposta al quesito posto dall'ente presuppone la previa qualificazione dell'attività che verrebbe svolta dal soggetto incaricato – attività che il richiedente descrive in termini di "formazione specialistica" e "affiancamento", ma più correttamente definibile in termini di "formazione operativa" (sul presupposto che la formazione teorica non sia necessaria, essendo le competenze del dipendente state già valutate in sede di assunzione dello stesso) e "primo affiancamento", ossia di attività volta ad illustrare al dipendente neo-assunto, che non abbia una pregressa esperienza "sul

campo" nell'esercizio di funzioni analoghe a quelle che è chiamato a svolgere presso l'ente, le modalità operative di svolgimento delle mansioni assegnatigli – in relazione alle fattispecie enumerate dalla disposizione in esame (incarichi di studio, incarichi di consulenza, incarichi dirigenziali, incarichi direttivi, cariche in organi di governo delle amministrazioni e in enti e società da esse controllati), in modo da verificare se la stessa vi sia ricompresa (con conseguente assoggettamento al divieto) oppure esclusa.

Proprio in ordine a tale qualificazione sono rinvenibili almeno due precedenti in termini di questa Corte.

Trattasi, in primo luogo, del parere reso dalla Sez. contr. reg. Sardegna 1 agosto 2022, n. 139, in cui l'attività in questione è stata qualificata, agli effetti dell'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 come attività di consulenza (a prescindere dal tipo di rapporto contrattuale alla base della prestazione), in quanto «*il concetto di consulenza implica essenzialmente un supporto professionale svolto a favore di altro soggetto, che necessita di competenza qualificata per essere adjuvato o "formato" in determinate materie specialistiche*».

In secondo luogo, viene in rilievo un recentissimo parere reso dalla Sez. contr. reg. Lazio n. 88/2023 che, sul presupposto del (già richiamato) carattere tassativo delle fattispecie contemplate dall'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, ha escluso che l'attività di "supporto, affiancamento e assistenza" rientri nell'ambito di applicazione della disposizione in parola, nei limiti in cui detta attività di "assistenza" (consentita) si diversifichi da quelle di studio e di consulenza (vietate): si deve trattare, cioè, di un'attività di assistenza "che non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229 ss. c.c.". Resta ferma la necessità di rispettare i limiti stabiliti dall'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 (corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze attribuite alla pubblica amministrazione conferente; impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno della pubblica amministrazione conferente; natura temporanea e altamente qualificata della prestazione; predeterminazione della durata, dell'oggetto e del compenso della collaborazione) con riguardo al conferimento di incarichi individuali, laddove si riscontrino specifiche esigenze cui non si possa far fronte con personale in servizio, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione (anche universitaria).

Sulla nozione di "incarichi di studio" e di "consulenze" vi è una consolidata giurisprudenza di questa Corte. A partire dalla pronuncia delle Sez. riun. contr., 15 febbraio 2005, n. 6, avente ad oggetto le "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della l. 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, cc. 11 e 42)", la nozione di "incarichi di studio" è stata ricostruita alla luce della definizione contenuta nell'art. 5, d.p.r. 18 aprile

1994, n. 338 (regolamento concernente il procedimento per il conferimento di incarichi individuali ad esperti di provata competenza da parte dei ministri, laddove vi siano esigenze non fronteggiabili con personale in servizio), che individua, quale requisito essenziale per il corretto svolgimento di questo tipo di incarichi, la consegna di una relazione scritta finale, nella quale vengano illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte. Quanto alle consulenze, la medesima pronuncia da ultimo citata le ha definite come “*richieste di pareri ad esperti*”. Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno altresì indicato, a titolo esemplificativo, alcune attività qualificabili in termini di “incarichi di studio” e di “consulenze”: studio e soluzione di questioni inerenti all’attività dell’amministrazione committente; prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi; consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell’amministrazione; studi per l’elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

La successiva giurisprudenza di questa Corte ha recepito le suddette nozioni – elaborate, come detto, rispetto alla normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2005 – anche con riferimento alla norma oggetto della richiesta di parere in esame (Sez. contr. reg. Lombardia n. 148/2017 e n. 180/2018).

L’attività oggetto della richiesta di parere in esame consiste, come detto, nella “formazione operativa” e nel “primo affiancamento” del personale neoassunto e non integra, pertanto, né un’attività di studio destinata a confluire in una relazione illustrativa che descriva i risultati dello studio e le soluzioni proposte, né la formulazione di un giudizio da parte di un esperto di comprovata esperienza. Al contrario, si tratta semplicemente della mera condivisione, con il personale neoassunto, dell’esperienza maturata dal soggetto in quiescenza nell’esercizio delle mansioni in precedenza affidategli.

In conseguenza della ricostruzione, nei termini che precedono, delle nozioni in esame e della pacifica natura eccezionale del divieto contemplato dall’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, ritiene questa sezione che l’attività descritta nella richiesta del parere in esame non costituisca né “incarico di studio”, né “consulenza”, e sia pertanto estranea all’ambito di applicazione della disposizione da ultimo citata.

Ciononostante, la sezione non può esimersi dal rilevare come il conferimento di un incarico avente le caratteristiche descritte nell’istanza di parere in esame debba rispettare, come già rilevato dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, i limiti posti dall’art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 (disposizione rispetto alla quale questa Corte non è competente ad esercitare la funzione consultiva ad essa attribuita dall’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, non trattandosi di norma in materia di contabilità pubblica; cfr. la delib. di questa sezione n. 4/2022).

* * *

Lombardia

130 – Sezione controllo Regione Lombardia; parere 29 maggio 2023; Pres. Riolo, Rel. Genua; Comune di Parre.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Posizioni organizzative impegnate nella realizzazione del Pnrr – Limiti generali al trattamento economico accessorio – Sussiste.

D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli artt. 16, cc. 1, lett. a), e 2, lett. b), c), d) ed e) e 17, c. 1, lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, art. 23, c. 2; d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, art. 33, c. 2.

Anche in presenza di posizioni organizzative impegnate nella realizzazione degli interventi del Pnrr, ai fini della quantificazione dell’ammontare complessivo delle risorse da destinare annualmente al trattamento economico accessorio del personale, un comune deve far riferimento al parametro di cui all’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, consistente nell’importo complessivo sostenuto per tale spesa nell’anno 2016, da adeguarsi in aumento o in diminuzione, ai sensi dell’art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019, al fine di garantire l’invarianza del valore medio pro capite del salario accessorio riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018. (1)

(1) La massima in epigrafe fornisce indicazioni in merito alla determinazione dei vincoli di spesa al trattamento accessorio del personale degli enti locali in ipotesi di posizioni organizzative impegnate nella realizzazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In materia di salario accessorio, l’art. 23 d.lgs. n. 75/2017, al fine di realizzare la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale pubblico, ha previsto che:

- la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area, operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti, anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all’incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione (c. 1);

- nelle more dell’attuazione del processo di armonizzazione, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, assicurando al contempo l’invarianza della spesa, a decorrere dall’1 gennaio 2017 l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016 (c. 2).

Successivamente, l’art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019, nel disciplinare le facoltà assunzionali dei comuni, ha previsto, tra l’altro, che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 sia adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l’invarianza del valore medio *pro*

Premesso – Il Sindaco del Comune di Parre (BG) ha chiesto alla Sezione “di poter utilizzare come tetto di spesa del fondo delle posizioni organizzative, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, quello stabilito nell’anno 2010 e utilizzato negli anni che hanno preceduto la nascita delle gestioni associate (1 ottobre 2014), al fine di poter operare scelte autonome e di giusta retribuzione alle posizioni organizzative impegnate fino al 2026 nella realtà straordinaria e complessa della gestione dei fondi Pnrr”. (Omissis)

Merito – (Omissis) Venendo al merito della richiesta, è noto che l’art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 individua in modo inequivoco nell’ammontare complessivo del trattamento accessorio del personale dell’anno 2016 il parametro cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi ai fini della quantificazione del trattamento economico accessorio erogabile ai propri dipendenti. La norma, di pacifica interpretazione (*ex multis*, Sez. contr. reg. Lombardia n. 264/2017), si inserisce, secondo la giurisprudenza contabile, “nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente e inderogabile, in quanto rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in con-

capite, riferito al 2018, del Fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

A tale riguardo, la più recente disposizione del 2019 si inserisce nell’ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, prevedendo la possibilità di modulare il tetto del trattamento accessorio dei dipendenti degli enti territoriali in presenza di variazioni della dotazione organica.

Più nel dettaglio, al fine di evitare che le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, la norma consente un adeguamento del limite posto dall’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, commisurato in ragione dell’esigenza di mantenere il valore medio *pro capite* riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Ad avviso della Sezione lombarda, il quadro regolamentare in tema di vincoli al trattamento accessorio risulta applicabile anche in presenza di posizioni impegnate per la realizzazione di interventi del Pnrr.

Sul tema si richiama anche Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, 8 settembre 2022, n. 116, in questa *Rivista*, 2022, 5, 153, con nota di A.M. Quaglini, nella quale è affermato il principio per cui, in caso di progetti finanziati nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il trattamento economico accessorio destinato al personale comunale impiegato in tali iniziative, che trovi copertura nelle risorse messe a disposizione dal Piano stesso, non rileva ai fini del limite di spesa stabilito dal d.lgs. n. 75/2017, fermo restando l’obbligo per l’ente locale di garantire il rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale, nonché delle disposizioni del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle funzioni locali in tema di Fondo per le risorse decentrate. [A.M. QUAGLINI]

trasto con il valore semantico dell’espressione normativa utilizzata” (Sez. autonomie n. 26/2014).

La stessa è, peraltro, ben nota al comune istante, destinatario della recente delib. n. 121/2023 di questa sezione, che ha ribadito i criteri da seguire ai fini del corretto computo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale, precisando che ai fini del rispetto del parametro dell’anno 2016, “il comune deve considerare le risorse del trattamento accessorio del personale nel loro ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale”, atteso che l’obiettivo del legislatore è rappresentato dalla finalità generale di inclusione, nell’ambito del valore soglia, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale, ivi comprese le risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative (cfr., anche, Sez. contr. reg. Lombardia n. 54/2018 e n. 115/2023, Sez. contr. reg. Puglia n. 99/2018 e n. 27/2019).

Partendo da tale premessa, per mera completezza di analisi del quadro normativo, è il caso di richiamare il disposto dell’art. 33, c. 2, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, che, al fine di superare la rigidità del vincolo sancito dall’art. 23, c. 2, d.lgs. 75/2017, ha inteso adeguare il limite ivi previsto, in maniera flessibile, a un valore medio pro-capite riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018. Tale norma, come noto, si colloca nell’ambito di una riforma dei limiti finanziari al reclutamento di personale a tempo indeterminato che, in sintesi, ha introdotto, quale presupposto per l’effettuazione di assunzioni, la presenza di un equilibrato rapporto fra spesa complessiva di personale e media delle entrate correnti dell’ultimo triennio (valore che esprime il grado di rigidità del bilancio dovuto alla spesa per il personale), al netto dell’accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità, “in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio asseverato dall’organo di revisione”, sostituendo il previgente sistema dei contingenti assunzionali parametrati ai risparmi derivanti dalle cessazioni intervenute negli esercizi precedenti.

Ebbene, a tenore dell’ultimo periodo dell’art. 33, c. 2, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, “il limite al trattamento accessorio del personale di cui all’art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l’invarianza del valore medio pro-capite, riferito all’anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.

In attuazione del citato art. 33, c. 2, è stato emanato il d.m. 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica (“*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*”), le cui disposizioni, incluse quelle attinenti al trat-

tamento economico accessorio, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

La giurisprudenza contabile ha avuto occasione di analizzare il raccordo tra l'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 e l'art. 33, c. 2, ottavo periodo, d.l. n. 34/2019, chiarendo come la norma sopravvenuta consenta ai comuni, il cui numero dei dipendenti sia aumentato rispetto all'anno-base 2018, di incrementare le risorse per il salario accessorio – incluse le risorse eventualmente destinate alle posizioni organizzative – adeguandole al valore medio *pro capite* registrato nel 2018; ciò al fine di rendere possibile una quantificazione del trattamento economico accessorio complessivo in ragione di una spesa destinata a rimanere invariata in quanto ancorata al valore medio *pro capite* del salario accessorio del 2018 (cfr. Sez. contr. reg. Lombardia n. 95/2020, Sez. contr. reg. Campania n. 97/2020, Sez. contr. reg. Marche, n. 22/2022, Sez. contr. reg. Veneto, n. 125/2022). È stato quindi precisato che attraverso la norma in commento, “*superando definitivamente il limite del trattamento accessorio del 2016, e costruendone uno nuovo, a partire dal 2018, si garantisce a ciascun dipendente un valore medio, in caso di assunzione di nuovi dipendenti, tale che all'incremento del numero dei dipendenti, l'ammontare del trattamento accessorio cresca in maniera proporzionale*”, cosicché “*la norma prevista dall'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, pur rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere a riferimento*” (Sez. contr. reg. Campania n. 97/2020).

Per indicazioni puntuali in merito all'applicazione della nuova norma, quanto ai profili della determinazione del valore medio *pro capite* e della corretta quantificazione delle unità di personale aggiuntive da considerare ai fini dell'adeguamento del salario accessorio, si rinvia alle approfondite trattazioni contenute, rispettivamente, nelle delib. n. 95/2020 e n. 134/2021 di questa sezione.

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, esprime il seguente parere in merito al quesito formulato dal Comune di Parre (BG): “*Ai fini della quantificazione dell'ammontare complessivo delle risorse da destinare annualmente al trattamento economico accessorio del personale, l'ente deve far riferimento al parametro dettato dall'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ossia all'ammontare complessivo della spesa per trattamento accessorio dell'anno 2016. Quest'ultimo dato deve essere adeguato, ai sensi dell'art. 33, c. 2, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, al fine di garantire l'invarianza del valore medio pro capite del salario accessorio riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018*”.

* * *

Molise

45 – Sezione controllo Regione Molise; parere 2 maggio 2023; Pres. Valente; Rel. Cerqua; Comune di Castelmauro.

Contabilità regionale e degli enti locali – Ente locale – Variazioni di bilancio in via d'urgenza – Parere dell'organo di revisione – Adozione successiva alla delibera della giunta e precedente alla ratifica da parte del consiglio.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 42, 175, 239.

Nei casi di variazioni urgenti di bilancio, il parere dell'organo di revisione deve essere reso – di regola e salva diversa, specifica previsione regolamentare – non già a corredo della proposta di delibera sottoposta all'adozione dell'organo esecutivo, bensì in funzione della successiva ratifica consiliare. (1)

Fatto – (Omissis) L'ente chiede di conoscere l'avviso della Corte rispetto “*al momento in cui si rende necessario acquisire il parere dell'organo di revisione, in presenza di variazioni urgenti di bilancio di competenza della giunta comunale, ai sensi dell'art. 175, c. 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Essendo invalse prassi diverse fra i comuni, infatti, si rende opportuno chiarire la necessità di acquisire il parere dell'organo di revisione prima della deliberazione urgente della giunta ovvero prima della deliberazione di ratifica del consiglio comunale*”.

Diritto – (Omissis) 4. Sulla questione oggetto del parere non si rinvencono specifiche pronunce della Corte dei conti nell'ambito del quadro normativo successivo all'entrata in vigore del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42*”, che – come si preciserà nel prosieguo – ha arricchito la precedente disciplina delle variazioni di bilancio, articolandola in molteplici fattispecie e individuando i soggetti competenti.

5. Giova premettere che l'ordinamento riconosce la decisiva rilevanza del principio di flessibilità del bilancio di previsione, al fine di scongiurare i rischi di rigidità nella gestione che deriverebbero dalla sua immutabilità. L'istituto delle variazioni di bilancio integra, appunto, uno strumento di attuazione del principio di flessibilità che si concretizza nella modifica dei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio idonea a consentire, nel rispetto degli equilibri, dei postulati e delle altre regole contabili, di fronteggiare gli effetti derivanti da circostanze imprevedibili e straordinarie, che possono manifestarsi du-

(1) Segue la nota di G. Natali, *Variazioni di bilancio in via d'urgenza e parere dell'organo di revisione*.

rante la gestione, mediante una diversa modulazione dei valori degli stanziamenti a suo tempo approvati dagli organi di governo.

In occasione dell'introduzione del nuovo sistema contabile armonizzato, il legislatore ha ampiamente revisionato la materia delle variazioni di bilancio con l'approvazione del d.lgs. n. 118/2011 che, nella versione modificata dal successivo d.lgs. n. 126/2014, ha sensibilmente inciso sull'art. 175 del d.lgs. n. 267/2000, introducendo una serie articolata di fattispecie e di connesse competenze.

Sul piano sistematico, le variazioni – sia di competenza che di cassa – relative alle entrate e alle spese per ciascuno degli esercizi considerati nel documento di bilancio sono di competenza dell'organo consiliare (art. 175, c. 2, Tuel). Costituiscono, quindi, eccezione alla norma di carattere generale alcune specifiche fattispecie riportate nei cc. 5-*bis* e 5-*quater* dell'art. 175 Tuel, rispettivamente assegnate alla giunta e ai dirigenti.

6. Parallelamente, l'art. 239, c. 1, Tuel, nel modellare le “funzioni” dell'organo di revisione, dopo aver precisato (lett. a) che esso svolge “attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento”, elenca poi (lett. b) i casi in cui è tenuto al rilascio di “pareri, con le modalità stabilite dal regolamento”.

Nell'esercizio di tale compito l'organo di revisione è chiamato a “esprime[re] un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario” (art. 239, c. 1-*bis*, Tuel).

In particolare, l'art. 239 Tuel, nel n. 2) della lett. b) del c. 1, codifica i seguenti casi in cui è richiesto il rilascio del parere: “2) proposta di bilancio di previsione [,] verifica degli equilibri e variazioni di bilancio escluse quelle attribuite alla competenza della giunta, del responsabile finanziario e dei dirigenti, a meno che il parere dei revisori sia espressamente previsto dalle norme o dai principi contabili, fermo restando la necessità dell'organo di revisione di verificare, in sede di analisi del rendiconto della gestione, dandone conto nella propria relazione, l'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alle variazioni di bilancio approvate nel corso dell'esercizio, comprese quelle approvate nel corso dell'esercizio provvisorio”.

Evidentemente, la previsione normativa valorizza la nuova distribuzione delle competenze in materia di variazioni di bilancio introdotta dall'ordinamento contabile armonizzato. Nel nuovo testo dell'art. 175 Tuel, infatti, il legislatore tiene conto che, in taluni determinati casi, la facoltà di disporre la variazione è direttamente attribuita all'organo esecutivo e ai responsabili della spesa (ovvero, in assenza di specifica disciplina, al responsabile del servizio finanziario). Sotto il profilo in esame, con particolare riferimento alle competenze di giunta, si evidenzia l'innovazione intervenuta rispetto alla pregressa disciplina, che non prevedeva eccezioni alla generale competenza consiliare

all'adozione di tali atti, salvi i casi di variazioni giuntali in via d'urgenza, da sottoporre a ratifica. A ben vedere l'organo consiliare è divenuto, in sostanza, destinatario di una competenza “residuale”, esercitabile nelle ipotesi in cui la prerogativa non è attribuita espressamente all'organo esecutivo o ai dirigenti e incaricati di posizione organizzativa.

Nell'ambito di tale nuovo contesto normativo, il c. 1 dell'art. 239, alla lett. b), n. 2), Tuel limita espressamente l'obbligo di rilascio del parere alle variazioni di competenza consiliare, salva diversa, specifica previsione legislativa o regolamentare.

7. Appare utile evidenziare che il legislatore solo in puntuali e limitati casi prescrive l'adozione del parere su atti non di competenza dell'organo consiliare, ed è significativo che nessuna di tali eccezioni sia espressamente codificata nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Tra le ipotesi riferite agli atti di giunta, possono ricordarsi quelle riguardanti il riaccertamento ordinario dei residui (par. 9.1 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, recante il “*Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*”), nonché – ai fini che in questa sede rilevano – l'adozione delle variazioni che, al fine di garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, dispongono (sulla base di una relazione documentata del dirigente competente) l'utilizzo delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione nel corso dell'esercizio provvisorio, previsto dal paragrafo 9.2.14 del citato Principio contabile applicato n. 4/2.

In quest'ultimo caso, infatti, è disciplinata una competenza giuntale in materia di variazioni, attribuita sul presupposto dell'esistenza di ragioni di celerità nel provvedere che richiamano la fattispecie esaminata nei prossimi paragrafi, e per la quale è espressamente disposto l'obbligo di acquisire il previo avviso dell'organo di revisione.

8. La vigente trama normativa sulla competenza a emanare atti di variazione è completata dalla previsione contenuta nel c. 4 dell'art. 175 Tuel che, richiamando e integrando il disposto dell'art. 42, c. 4, del medesimo testo, precisa quanto segue: “Ai sensi dell'art. 42 le variazioni di bilancio possono essere adottate dall'organo esecutivo in via d'urgenza opportunamente motivata, salvo ratifica, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i sessanta giorni seguenti e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine”.

L'istanza di esercizio del potere consultivo, inoltrata dal comune interessato, riguarda, appunto, il complesso procedimento delineato dal citato c. 4, alla cui definizione concorre anche l'organo esecutivo dell'ente locale. In particolare, l'ente dubita se collocare il momento in cui sorge l'obbligo di acquisire il pronunciamento dell'organo di revisione nella fase antecedente alla deliberazione giuntale o in quella,

successiva all'adozione della variazione, di sottoposizione dell'atto alla ratifica dell'organo consiliare.

9. Nonostante le prassi discordanti emerse in sede operativa, il parere dei revisori deve essere richiesto – di regola e salva diversa, specifica previsione regolamentare – non già a corredo della proposta di deliberazione sottoposta all'adozione dell'organo esecutivo, bensì in funzione della successiva ratifica consiliare.

Tale conclusione è conforme alla lettera e alla *ratio legis* del c. 4 dell'art. 239 Tuel, nonché indotta dall'interpretazione sistematica della normativa rilevante.

9.1. La soluzione secondo cui il parere va acquisito sulla proposta di deliberazione dell'organo esecutivo riguardante le variazioni d'urgenza muove dal presupposto secondo cui la giunta eserciterebbe, in tali casi, un potere del consiglio, evocando – talora espressamente – l'ipotesi di un atto amministrativo connotato dal vizio di incompetenza relativa del soggetto emanante, che, pertanto, necessiterebbe di un atto di convalida proveniente dall'organo consiliare legittimato.

In senso contrario, deve rilevarsi che l'art. 175, c. 4, Tuel (in combinato disposto con l'art. 42, c. 4) tratteggia un'ipotesi di provvedimento provvisoriamente efficace e legittimamente emanato dalla giunta, titolare di una competenza temporanea e occasionale (esercitabile in situazioni di urgenza opportunamente motivate), i cui effetti si consolidano se, entro i termini previsti, interviene l'atto amministrativo dell'organo con competenza generale in materia che, non a caso, presenta la natura di atto di *ratifica*, non di *convalida* (secondo quanto espressamente specificato dalla norma in esame).

Infatti, come chiarito – proprio con riferimento alla fattispecie scrutinata – da autorevole dottrina e dalla giurisprudenza condivisa, mentre la convalida implica il riesame dell'atto viziato da incompetenza da parte dell'organo competente, nella ratifica il riesame concerne un atto emanato da organo che ne è competente, sia pure in via provvisoria, in quanto titolare di una legittimazione straordinaria, per esempio ancorata a una situazione di urgenza (*cfr.*, *ex plur.*, Cons. Stato, 2 novembre 2011, n. 5834, cui *adde* Cons. Stato, Ad. plen. 6 ottobre 1992, n. 12, per la trattazione di profili particolari).

Dunque, il c. 4 dell'art. 175 Tuel, come chiarito, delinea una – sebbene eccezionale – competenza della giunta in materia di variazioni di bilancio (estesa, riguardo ai possibili contenuti, oltre i casi del successivo c. 5-*bis*, purché ricorrano situazioni di motivata urgenza).

Conseguentemente, la lettera della norma prevista dal c. 1, lett. b), n. 2, dell'art. 239 Tuel, nella parte in cui esclude espressamente l'obbligo di rilascio del parere sulle “variazioni di bilancio [...] attribuite alla competenza della giunta”, risulta pianamente riferibile anche a tale ipotesi, non residuando lacune disciplinari da colmare in via interpretativa, e salvo l'obbligo della

sua acquisizione ai fini della presentazione al consiglio della proposta di ratifica.

9.2. L'organo esecutivo è legittimato ad adottare l'atto di variazione di bilancio solo a condizione, si ripete, che sussistano ragioni di urgenza (oggetto di puntuali obblighi di motivazione).

Orbene, in caso di emersione dell'esigenza di procedere al pronto adeguamento degli stanziamenti, predicare la necessità che l'organo esecutivo rispetti il periodo temporale (la cui durata è stabilita dal regolamento di contabilità di ciascun ente) assegnato all'organo di revisione per la redazione del parere appare in contraddizione con la *ratio* della norma, che ha introdotto tale eccezionale facoltà al solo fine di consentire agli enti di affrontare, con tempestività, situazioni imprevedute (emblematici i casi di particolare urgenza nell'adeguamento degli stanziamenti, spesso imposti ai fini dell'acquisizione di finanziamenti nell'ambito del Pnrr).

Il possibile contrasto tra conformazione del procedimento e interessi da perseguire era stato, a suo tempo, già chiaramente individuato dal Ministero dell'interno che, sia pure nell'ambito dell'antecedente normativo integrato dall'art. 105 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (peraltro, dal contenuto sul punto non dissimile rispetto alla disciplina vigente), nella risoluzione del 18 settembre 1995, n. 6741, aveva posto in evidenza che “[...] ritenere indispensabile il parere del revisore anche sulle variazioni in via d'urgenza rischia di appesantire il procedimento e di porre nel nulla le esigenze di celerità che necessariamente sono alla base dell'iniziativa della giunta [...]”, aggiungendo che “[...] le funzioni di ausilio tecnico e di controllo attribuite all'organo di revisione appaiono, d'altra parte, ben tutelate dall'intervento obbligatorio in fase di ratifica, cioè di confronto con il consiglio”.

In effetti, l'acquisizione del parere in vista della deliberazione di consiglio consente all'organo di assumere consapevolmente le proprie determinazioni in ordine all'atto da ratificare, tenendo anche conto dell'atto consultivo, al fine di decidere se conferire agli effetti del provvedimento di variazione carattere di stabilità e definitività.

9.3. La prima delle “funzioni” che l'art. 239 Tuel assegna all'organo di revisione è indicata nello svolgimento delle “attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento” (c. 1, lett. a).

Dunque, risulta del tutto coerente con l'enunciazione normativa di carattere generale riferire la prescrizione in esame a un momento successivo alla formazione dell'atto dell'organo esecutivo, e in vista della sua sottoposizione al consiglio.

Infine, nella prassi talvolta accade che, per carenze organizzative o motivazioni di natura politica, l'organo consiliare non sia chiamato a pronunciarsi sulla ratifica entro il termine fissato dalla legge. Come noto, alla fattispecie si estende l'applicazione della previsione contenuta nel c. 5 dell'art. 239 Tuel, secondo cui l'organo consiliare è tenuto ad adottare, nei

termini previsti (ritenuti, peraltro, di natura ordinatoria), i provvedimenti necessari a regolare i rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata. Ciò posto, nei casi di concreta assenza della fase procedimentale di sottoposizione della deliberazione giunta alla ratifica dell'organo consiliare, la tesi qui non condivisa finirebbe per prospettare un'ipotesi non codificata di obbligatorio rilascio del parere in presenza del solo atto spettante alla giunta.

10. Ovviamente, resta salva l'eventualità di un'esplicita diversa disposizione contenuta nel regolamento di contabilità, come consentito dalla medesima lett. b) del c. 1 dell'art. 239 Tuel ("pareri, con le modalità stabilite dal regolamento"). L'ente, dunque, nell'esercizio della propria autonomia normativa di natura secondaria, ben potrebbe optare per una diversa soluzione procedimentale, privilegiando l'esigenza di acquisire, fin dalla fase istruttoria propedeutica alla decisione dell'organo esecutivo, autorevoli valutazioni tecniche sui contenuti delle adottande variazioni di bilancio.

Più in generale, appare possibile, nonché opportuno, finanche in assenza di espressa previsione regolamentare e compatibilmente con le ragioni di rapidità nel provvedere, acquisire tempestive valutazioni tecnico-professionali sulla proposta di deliberazione giunta avente per oggetto le variazioni di urgenza, nell'ambito di una costruttiva e leale cooperazione tra l'organo esecutivo e quello di controllo, come riconosciuto dal documento n. 2 dei "Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali", aggiornato nel 2019 dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Infatti, considerato che, di regola, l'atto amministrativo è sottoposto alla ratifica consiliare, l'immediato accertamento della correttezza del suo percorso formativo consente di evitare successivi atti di rettifica o ritiro, assicurando il pieno dispiegarsi del principio di economia procedimentale senza pretermettere il presidio della funzione di collaborazione con l'organo consiliare.

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, riscontrando la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Castelmauro, esprime il proprio avviso nei termini seguenti: "*Nei casi di variazioni urgenti di bilancio da adottare ai sensi dell'art. 175, c. 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il parere dell'organo di revisione deve essere richiesto – di regola e salva diversa, specifica previsione regolamentare – non già a corredo della proposta di deliberazione sottoposta all'adozione dell'organo esecutivo, bensì in funzione della successiva ratifica consiliare*".

Variazioni di bilancio in via d'urgenza e parere dell'organo di revisione

I. - Il riparto di competenze in tema di variazioni al bilancio di previsione è contenuto negli artt. 42 e 175 Tuel.

L'art. 42, dopo aver individuato nel consiglio "l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo", ne perimetra le attribuzioni, stabilendo che esso ha competenza limitatamente ad alcuni atti fondamentali ivi enumerati, tra cui "bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni" (c. 2, lett. b).

Lo stesso art. 42 Tuel si chiude con la previsione secondo cui "Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza" (c. 4).

In base al successivo art. 175 (come modificato dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), nel corso dell'esercizio il bilancio di previsione finanziario può subire variazioni di competenza e di cassa sia nella parte prima, relativa alle entrate, sia nella parte seconda, relativa alle spese, per ciascuno degli esercizi considerati (c. 1); a tal fine è prevista una competenza generale dell'*organo consiliare* in relazione alle variazioni da apportare al bilancio di previsione (c. 2).

Tale competenza è limitata:

- da un lato, dal potere della giunta di approvare, con provvedimento amministrativo – oltre alle variazioni del piano esecutivo di gestione – alcune (puntualmente individuate) "variazioni del bilancio di previsione non aventi natura discrezionale, che si configurano come meramente applicative delle decisioni del consiglio, per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio" (art. 175, c. 5-bis);

- dall'altro, dalla possibilità per i *responsabili della spesa* (o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario) di effettuare, nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti di contabilità, per ciascuno degli esercizi del bilancio, alcune variazioni di bilancio espressamente elencate (art. 175, c. 5-quater).

Accanto a queste attribuzioni limitative, in via ordinaria, della competenza dell'organo consiliare, l'art. 175 prefigura una deroga eccezionale alla ridetta competenza, stabilendo – in linea con l'art. 42, c. 4 – che "le variazioni di bilancio possono essere adottate dall'organo esecutivo in via d'urgenza opportunamente motivata, salvo ratifica, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i sessanta giorni seguenti e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine" (c. 4).

Infine, in argomento viene in rilievo l'art. 239 Tuel il quale – fra le funzioni dell'organo di revisione – include il rilascio di pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia, tra l'altro, di "proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio escluse quelle attribuite alla competenza della giunta, del responsabile finanziario e dei dirigenti, a meno che il parere dei revisori sia espressamente previsto dalle norme o dai principi contabili" (c. 1, lett. b, n. 2).

II. - Un comune ha chiesto alla Sezione molisana di chiarire se, in ipotesi di variazioni di bilancio in via d'urgenza, il parere dell'organo di revisione debba essere acquisito prima della delibera urgente della giunta ovvero in vista della successiva delibera di ratifica del consiglio.

Dopo aver ricordato che l'istituto delle variazioni di bilancio integra "uno strumento di attuazione del principio di flessibilità che si concretizza nella modifica dei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio idonea a consentire, nel rispetto degli equilibri, dei postulati e delle altre regole contabili, di fronteggiare gli effetti derivanti da circostanze imprevedibili e straordinarie, che possono manifestarsi durante la gestione, mediante una diversa modulazione dei valori degli stanziamenti a suo tempo approvati dagli organi di governo", la delibera ha condivisibilmente ritenuto che il parere dell'organo di revisione debba intervenire dopo la delibera adottata in via d'urgenza dalla giunta e prima della ratifica consiliare.

A tale conclusione il collegio è pervenuto sulla base di un'articolata parabola motivazionale, che valorizza argomenti letterali e sistematici.

Quanto ai primi, solo in casi limitati (estranei alla trama del Tuel) il legislatore prescrive l'adozione del parere dell'organo di revisione su atti non di competenza dell'organo consiliare; per quanto concerne le ipotesi riferite alla giunta, vengono in rilievo il riaccertamento ordinario dei residui (par. 9.1, allegato 4/2, d.lgs. n. 118/2011) e l'adozione delle variazioni che, al fine di garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, dispongano l'utilizzo delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione nel corso dell'esercizio provvisorio (par. 9.2.14 del citato allegato 4/2).

Inoltre, l'art. 175, c. 4, parla di *ratifica* e non di *convalida* della variazione disposta dalla giunta in via d'urgenza, con ciò rendendo manifesto che quella variazione – lungi dall'essere viziata da incompetenza (art. 6 l. 18 marzo 1968, n. 249: "Alla *convalida degli atti viziati di incompetenza* può provvedersi anche in pendenza di gravame in sede amministrativa e giurisdizionale"; art. 21-*nonies*, c. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241: "È fatta salva la possibilità di *convalida del provvedimento annullabile*, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole", da leggere in combinato disposto con il precedente art. 21-*octies*, c. 1, a mente del quale "È *annullabile* il *provvedimento amministrativo* adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da *incompetenza*") – integra piuttosto "un'ipotesi di provvedimento provvisoriamente efficace e legittimamente emanato dalla giunta, titolare di una competenza temporanea e occasionale (esercitabile in situazioni di urgenza opportunamente motivate), i cui effetti si consolidano se, entro i termini previsti, interviene l'atto amministrativo dell'organo con competenza generale in materia". Se dunque si è in presenza di una competenza (ancorché connotata da eccezionalità e provvisorietà) dell'organo esecutivo, l'art. 239, c. 1, lett. b), n.

2, nella parte in cui esclude l'obbligo di rilascio del parere sulle "variazioni di bilancio [...] attribuite alla competenza della giunta", risulta riferibile anche all'ipotesi in esame.

Quanto agli argomenti sistematici, l'urgenza (da esplicitare con congrua motivazione) che connota l'esercizio del potere di variazione del bilancio da parte della giunta appare scarsamente sincronizzabile con la previa acquisizione del parere da parte dell'organo di revisione; collocare in tale fase l'intervento dell'organo di revisione rischia infatti di frustrare quelle esigenze di celerità e tempestività nel fronteggiare situazioni imprevedute che la variazione in via d'urgenza mira a tutelare.

Inoltre, l'art. 239 Tuel individua la prima funzione dell'organo di revisione nella "attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento" (c. 1, lett. a); sicché è coerente con tale enunciazione di carattere generale riferire il parere in esame a un momento successivo all'atto adottato in via d'urgenza dall'organo esecutivo e preliminare alla successiva determinazione consiliare di ratifica.

La sezione ha nondimeno richiamato la possibilità per l'ente – in base al citato art. 239, c. 1, lett. b), Tuel (che, come visto, intesta all'organo di revisione il compito di rendere "pareri, con le modalità stabilite dal regolamento") – di optare per una diversa soluzione procedimentale, che privilegi l'acquisizione di valutazioni tecniche sui contenuti delle variazioni di bilancio fin dalla fase istruttoria propedeutica alla decisione dell'organo esecutivo.

Peraltro, secondo la deliberazione, la possibilità [*recte*, l'opportunità] di munirsi di tempestive valutazioni tecnico-professionali sulla proposta di delibera giuntaale avente a oggetto le variazioni in via di urgenza appare percorribile anche in assenza di espressa previsione regolamentare, nell'ambito di quella leale cooperazione tra l'organo esecutivo e quello di controllo prevista dai "Principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali" (documento n. 2).

III. - Sulle competenze della giunta in tema di variazioni di bilancio a seguito delle modifiche introdotte all'art. 175 Tuel dal d.lgs. n. 118/2011 v. M. Rossi, *Organi di revisione, le nuove competenze dopo l'armonizzazione contabile*, in *Azienditalia*, 2016, 725, che evidenzia come nelle ipotesi di cui all'art. 175, c. 5-*bis*, Tuel "la giunta esercita una facoltà propria (e non acquisita in via d'urgenza come avveniva con il precedente ordinamento contabile), di conseguenza non è neppure necessario procedere alla ratifica consiliare nei successivi 60 giorni, ovvero entro il 31 dicembre".

GIOVANNI NATALI

Puglia

83 – Sezione controllo Regione Puglia; parere 22 maggio 2023; Pres. Torri; Rel. Natali; Comune di Turi.

Contabilità regionale e degli enti locali – Ente locale – Riduzione della spesa per il personale – Assunzioni con contratti di lavoro flessibile – Limite della spesa sostenuta nel 2009 – Spesa modesta sostenuta nel 2009 da un ente di minori dimensioni – Possibilità di deroghe ulteriori rispetto a quelle legislativamente previste – Esclusione.

D.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 9, c. 28.

Il limite di spesa posto dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile è derogabile solo in forza di espressa previsione di legge, ferma restando la possibilità – per gli enti locali di minori dimensioni che nel 2009 abbiano sostenuto una spesa del genere modesta – di fare riferimento, ai fini della determinazione del limite di spesa in questione, a quella strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, a un servizio essenziale. (1)

Fatto – (Omissis) Il Sindaco del Comune di Turi ha chiesto di conoscere se sussista la “possibilità di derogare all’obbligo stabilito dal c. 28 dell’art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, relativamente al rispetto del limite della spesa sostenuta nel 2009 per il lavoro flessibile, e in caso positivo, in quale misura sia consentito porre in essere una deroga che comunque assicuri la legittimità e la correttezza contabile dei relativi provvedimenti amministrativi”.

Diritto – (Omissis) 3. Passando al merito, il quesito posto dal Comune di Turi alla sezione, ricondotto su un piano di generalità e astrattezza, si risolve nel verificare l’esistenza, per gli enti locali che nel 2009 abbiano sostenuto una spesa contenuta per lavoro a tempo determinato, di deroghe ai vincoli alla medesima tipologia di spesa posti dal c. 28 dell’art. 9 del d.l. n. 78/2010.

3.1. Nel quadro di disposizioni finalizzate al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, l’art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (“*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122), nel testo attualmente vigente e per quanto di interesse in questa sede, prevede che:

- a decorrere dal 2011, le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli artt. 62, 63 e 64 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all’art. 70, c. 4, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono avvalersi – fermo quanto previsto dagli artt. 7, c. 6, 36, d.lgs. n. 165/2001, di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009;

- per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all’art. 70, c. 1, lett. d), d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell’anno 2009;

- i limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell’Unione europea; nell’ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti;

- le disposizioni richiamate costituiscono “*principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale*”;

- per il 2014, per gli enti locali in sperimentazione di cui all’art. 36 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009; a decorrere dal 2013 gli enti locali possono “*superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l’esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all’art. 70, c. 1, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*”;

- le limitazioni in esame non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai cc. 557 e 562 dell’art. 1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente; “*Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009*”;

- sono “*in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell’art. 110, c. 1, t.u. di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*”;

- il mancato rispetto dei limiti in menzione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

(1) Segue la nota di G. Natali, *Le uniche deroghe possibili alla disciplina vincolistica in tema di lavoro flessibile presso la pubblica amministrazione sono quelle previste ex lege.*

La disposizione, ponendo – nel solco di previsioni di tenore omogeneo – principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale, mira a conseguire il contenimento della spesa pubblica in un settore rilevante quale quello del personale, con specifico riferimento ai rapporti di coloro che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

3.2. L'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 ha superato inderogabilmente il sindacato di costituzionalità.

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità promosse in riferimento agli artt. 117, c. 3, e 119 Cost., il giudice delle leggi ha ritenuto la disposizione in esame non lesiva delle prerogative di autorganizzazione degli enti locali; in particolare, è stato affermato che:

- *“l'art. 9, c. 28 [...] lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009”* (Corte cost. n. 173/2012, par. 11 del Considerato in diritto);

- *«l'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, imponendo, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica” (sent. n. 18/2013 e n. 173/2012). La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti»* (Corte cost. n. 61/2014, par. 9 del Considerato in diritto).

3.3. La disposizione in commento è stata oggetto di diverse pronunce della Sezione delle autonomie di questa Corte, che hanno concorso a individuarne ratio e portata applicativa, affermando i seguenti principi di diritto.

La deliberazione n. 2/2015/Qmig ha chiarito che *“Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, c. 4-bis, d.l. n. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato c. 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai cc. 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa so-*

stenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso c. 28”.

La deliberazione n. 14/2016/Qmig ha precisato che *“Le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, c. 1, d.lgs. n. 267/2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010”*.

Ancora, secondo la deliberazione n. 23/2016/Qmig, *“Il limite di spesa previsto dall'art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l'utilizzo di personale a tempo pieno di altro ente locale, previsto dall'art. 1, c. 557, l. 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall'art. 1, cc. 557 e 562, l. 27 dicembre 2006, n. 296. La minore spesa dell'ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni”*.

La deliberazione n. 12/2017/Qmig ha poi affermato che *“La spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente”*.

Infine, di rilievo ai fini dell'odierna istanza di parere sono le deliberazioni n. 1/2017/Qmig e n. 15/2018/Qmig.

La deliberazione n. 1/2017/Qmig ha statuito quanto segue: *“1. Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, cc. 2 ss., d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento. 2. La spesa per l'integrazione salariale dei lavoratori socialmente utili rientra nell'ambito delle limitazioni imposte dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, nei termini ivi previsti, ove sostenuta per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente”*.

Con la successiva deliberazione n. 15/2018/Qmig la Sezione delle autonomie ha ritenuto che il principio fissato con la deliberazione n. 1/2017/Qmig con riferimento all'ipotesi di assenza di spesa sostenuta nel 2009 per lavoro flessibile debba *“trovare applicazione anche ai casi di spesa storica irrisoria in ossequio alla medesima ratio che ne ha determinato la formulazione originaria”*.

In particolare, secondo la deliberazione da ultima citata, *«Il criterio della “spesa necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente” rappresen-*

ta, dunque, una concreta indicazione per gli enti in regola con l'obbligo di riduzione e contenimento delle spese di personale di cui all'art. 1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 i quali, viepiù ove siano di modeste dimensioni e possano contare su esigue risorse umane a disposizione, risulterebbero oltremodo penalizzati dall'assenza di spesa storica pur essendo particolarmente esposti a contingenze di natura straordinaria e non prevedibile. Configurandosi come limite minimo, la creazione di una "nuova" base di spesa, valida per il futuro, non incide, né fa venir meno la tassatività e specificità delle ipotesi di esclusione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale previste dal d.l. n. 90/2014 né si pone in contrasto con la linea ermeneutica di stretta interpretazione che, a diversi fini, è stata sintetizzata da questa stessa sezione nell'adagio "ubi lex voluit dixit" (deliberazioni n. 21/2014 e n. 2/2015). Ebbene, una volta ammessa l'esistenza di un parametro – pur non espressamente previsto dal legislatore, ma desunto dal complesso normativo - non appare coerente affermare che, viceversa, nell'ipotesi in cui la spesa esista, ma sia assolutamente inadeguata e inidonea a costituire un riferimento per assunzioni a carattere flessibile necessarie per l'espletamento di un servizio essenziale, non trovi applicazione – per gli enti virtuosi di modeste dimensioni – il principio di diritto enunciato con la deliberazione n. 1/2017, rimanendo, invece, indefettibili i limiti indicati dalla norma».

Conseguentemente, è stato affermato il seguente principio di diritto: "Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 s.m.i., l'ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale, può, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, cc. 2 ss., d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento".

Si tratta di una lettura sistematica, ispirata al principio costituzionale di ragionevolezza, che consente di fruire di margini non asfittici nell'applicazione dei vincoli posti dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, laddove la spesa di riferimento (quella sostenuta nel 2009 per rapporti di lavoro flessibile) esprima un ammontare talmente esiguo da risultare inidonea a integrare "un ragionevole parametro assunzionale".

Al ricorrere di tale circostanza, l'ancoraggio, quale parametro assunzionale, alla spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, a un servizio essenziale per l'ente deve trovare fondamento in un "motivato provvedimento" dell'ente interessato; formula enfatica (l'art. 3, c. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241 impone un obbligo di motivazione per "ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti

l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale", con la sola esclusione, in base al successivo c. 2, degli atti normativi e di quelli a contenuto generale), che esprime la necessità che la determinazione dell'amministrazione sia supportata da un apparato motivazione robusto, capace di significare all'esterno le ragioni di una scelta diramatrice rispetto al dato testuale.

Come infatti chiarito dalla citata deliberazione n. 15/2018/Qmig, "Resta l'obbligo dell'ente di fornire una adeguata motivazione in ordine alla effettiva necessità di garantire servizi essenziali e alla ragionevolezza delle scelte assunzionali da adottare, in termini di economicità ed efficacia".

3.4. Accanto alla richiamata lettura sistematica offerta dal giudice contabile, nel tempo il legislatore ha introdotto molteplici vere e proprie deroghe ai vincoli ex art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, per lo più dettate dall'esigenza di fronteggiare situazioni emergenziali e/o eccezionali.

3.4.1. Con riferimento agli enti locali vengono in rilievo le seguenti disposizioni:

- art. 22, c. 1, d.l. 24 aprile 2017, n. 50 ("Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96): "Fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e della vigente normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, i comuni, in deroga a quanto disposto dall'art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, possono procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale, nel rispetto delle procedure di natura concorsuale ad evidenza pubblica, a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni verso terzi paganti, non connessi a garanzia di diritti fondamentali";

- art. 1, c. 200, l. 27 dicembre 2017, n. 205 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"): "Al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei comuni, secondo quanto stabilito dall'art. 14, c. 27, lett. g), d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, e, contestualmente, i servizi di cui all'art. 7, c. 1, d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, a valere e nei limiti della metà delle risorse di cui all'art. 7, c. 3, del medesimo decreto legislativo attribuite a ciascun ambito territoriale, possono essere effettuate assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in

deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 9, c. 28, del citato d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010, e all'art. 1, cc. 557 e 562, l. 27 dicembre 2006, n. 296;

- art. 1, c. 801, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (*“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”*): *“Per le finalità di cui al c. 797 e al c. 792, a valere sulle risorse di cui al c. 799 e al c. 792 e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, e all'art. 1, cc. 557 e 562, l. 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai sensi dell'art. 57, c. 3-septies, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126”*.

3.4.2. Più di recente, nel quadro delle misure finalizzate ad assicurare la corretta e tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), l'art. 31-bis del d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (*“Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”*, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233) ha così disposto: *“Al solo fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), i comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dai predetti progetti possono, in deroga all'art. 9, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, e all'art. 259, c. 6, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del Pnrr e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, nel limite di una spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1 annessa al presente decreto. Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio. La spesa di personale derivante dall'applicazione del presente comma, anche nel caso di applicazione del regime di “scavalco condiviso” previsto dalle vigenti disposizioni contrattuali, non rileva ai fini dell'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, e dell'art. 1, cc. 557 e 562, l. 27 dicembre 2006, n. 296”*.

3.4.3. Il carattere puntuale delle fattispecie richiamate induce a ritenere, in linea con il canone ermeneutico espresso dall'adagio *“ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit”* che, al di fuori di quelle espressamente previste, non residui alcuno spazio per l'operatività di deroghe ai vincoli contemplati dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010.

4. In relazione a quanto precede, è possibile fornire risposta al quesito avanzato dal Comune di Turi come segue:

con riferimento al limite di spesa posto dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 e in linea con il principio di diritto affermato dal giudice contabile in sede nomofilattica (Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2018/Qmig), sussiste, per gli enti locali di minori dimensioni che nel 2009 abbiano sostenuto una spesa modesta per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile, la possibilità di fare riferimento – quale parametro utile ai fini dell'effettuazione della stessa spesa – a quella strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, a un servizio essenziale per l'ente, garantendo in ogni caso il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, cc. 2 ss., d.lgs. n. 165/2001 e della normativa anche contrattuale ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento; ferma restando tale possibilità, le uniche deroghe possibili ai vincoli posti dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 sono quelle espressamente contemplate dal legislatore al fine di fronteggiare specifiche situazioni.

Le uniche deroghe possibili alla disciplina vincolistica in tema di lavoro flessibile presso la pubblica amministrazione sono quelle previste ex lege

I. - Nel quadro di misure finalizzate al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico e con disposizioni espressamente qualificate come principi generali di coordinamento della finanza pubblica, l'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 (nel testo attualmente vigente) circoscrive entro limiti percentuali, ancorati alla spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009, la possibilità per le amministrazioni pubbliche di avvalersi di forme di lavoro flessibile, sia pure contemplando talune deroghe; il mancato rispetto dei limiti in menzione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

L'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 – oltre a superare in danno il sindacato di costituzionalità (Corte cost. n. 173/2012 e n. 61/2014) – ha formato oggetto di diverse pronunce della Sezione delle autonomie, rese nell'esercizio della funzione “nomofilattica” ex art. 6, c. 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

In particolare, con delib. n. 1/2017/Qmig è stato chiarito che, ai fini della determinazione del limite di spesa in esame, l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente neces-

saria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente, nel rispetto dei vincoli generali previsti dall'ordinamento.

Con successiva delib. n. 15/2018/Qmig (in questa *Rivista*, 2018, 3-4, 49, con nota di G. Giuliano) la Sezione delle autonomie ha poi ritenuto che il principio fissato con la delib. n. 1/2017/Qmig con riferimento all'ipotesi di assenza di spesa sostenuta nel 2009 per lavoro flessibile debba “trovare applicazione anche ai casi di spesa storica irrisoria in ossequio alla medesima ratio che ne ha determinato la formulazione originaria”.

Accanto alla richiamata lettura sistematica offerta dal giudice contabile, nel tempo il legislatore ha introdotto molteplici vere e proprie deroghe ai vincoli *ex art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010*, per lo più dettate dall'esigenza di fronteggiare situazioni emergenziali e/o eccezionali (tra cui, da ultimo, quelle connesse con l'attuazione del Pnrr: cfr. art. 31-*bis* d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233).

II. - A fronte di tale quadro normativo e giurisprudenziale, con la deliberazione in esame la Sezione di controllo pugliese ha concluso nel senso dell'esclusione – al di fuori delle ipotesi derogatorie espressamente previste e ferma restando la richiamata facoltà riconosciuta agli enti locali di minori dimensioni con spesa modesta nel 2009 di fare riferimento, quale parametro utile ai fini dell'effettuazione della stessa spesa, a quella strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, a un servizio essenziale – di qualsivoglia spazio per l'operatività di deroghe ai vincoli contemplati dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010.

GIOVANNI NATALI

* * *

Veneto

160 – Sezione controllo Regione Veneto; parere 10 maggio 2023; Pres. Locci, Rel. Brandolini; Comune di Cortina D'Ampezzo.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Società derivante dalla fusione di due società pubbliche comunali – Compensi agli amministratori – Applicabilità del tetto di spesa annuale *ex art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012* – Sussiste.

D.l. 6 giugno 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, art. 4, c. 4; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 11, c. 6.

Il limite al costo annuale per i compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico, stabilito dall'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, nella misura pari

all'80 per cento dell'onere complessivamente sostenuto nel 2013, trova applicazione anche nelle ipotesi in cui la società derivi da un'operazione di fusione per incorporazione di due società pubbliche. (1)

Diritto – (Omissis) 3. Nel merito, si osserva come la materia dei compensi da attribuire agli amministratori delle società pubbliche sia stata nel tempo (a partire dalla legge finanziaria per il 2007, art 1, c. 725, l. n. 296/2006) regolata da un composito e stratificato corpus normativo, di natura vincolistica, finalizzato al contenimento della spesa pubblica, più di recente convogliato all'interno del t.u. in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Quest'ultimo, oltre ad abrogare i cc. 725-729 dell'art. 1 della l. n. 296/2006 (art. 28, c. 1, lett. e), e i cc. 4 e 5 del d.l. n. 95/2012 [art. 28, c. 1, lett. o) e p)], ha prefigurato, attraverso l'art. 11, un nuovo sistema per la determinazione dei predetti compensi, demandando ad un decreto del Ministro dell'economia (da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata in caso di società controllate dalle regioni o dagli enti locali) la definizione degli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi per la classificazione delle società a controllo pubblico in un numero di fasce fino a cinque (c. 6), in relazione a ciascuna delle quali dovrà essere stabilito in modo proporzionale “il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà co-

(1) Nella massima in epigrafe viene affrontato il tema dei limiti ai compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico. Come noto, l'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, nel testo attualmente vigente, stabilisce che “a decorrere dall'1 gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013”. Tale disposizione è rimasta transitoriamente in vigore anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), il quale ha introdotto un sistema di determinazione dei compensi in discorso basato su fasce, demandandone l'attuazione ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Infatti, lo stesso Tusp, all'art. 11, c. 7, dispone che, fino all'emanazione del menzionato decreto, restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, secondo periodo, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

Quest'ultima norma è ascrivibile alla finalità di contenimento della spesa pubblica (cfr., citata in motivazione, Corte cost. 17 giugno 2022, n. 153, in *Foro it.*, 2022, I, 3248) ed è stata oggetto di interpretazione restrittiva da parte della giurisprudenza contabile richiamata in motivazione, secondo la quale essa non ammette deroghe, se non previste espressamente dal legislatore. Sulla base di tali considerazioni la pronuncia in epigrafe perviene alla conclusione che il limite transitorio ai compensi degli amministratori trovi applicazione anche nel caso in cui la società pubblica in questione sia il risultato di un'operazione di fusione per incorporazione di due precedenti entità. [A.M. QUAGLINI]

munque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico” (c.d. “decreto fasce”).

Il legislatore, quindi, attraverso il nuovo sistema, da leggersi in combinato disposto con le disposizioni modificative/abrogative di cui al richiamato art. 28, ha inteso uniformare la disciplina dei limiti retributivi degli organi di amministrazione e controllo di tutte le società pubbliche, introducendo vincoli non più ancorati a parametri storici ma ad indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi, analiticamente individuati dalla disposizione normativa, riferiti alla medesima società.

Il legislatore ha poi espressamente individuato la disciplina transitoria stabilendo che, fino all’emanazione del menzionato d.m. “*restano in vigore le disposizioni di cui all’art. 4, c. 4, secondo periodo, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166*” (c. 7 dell’art. 11, cit.).

Nello specifico, l’art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, nel testo attualmente vigente, introdotto dall’art. 16, c. 1, lett. a), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella l. 11 agosto 2014, n. 114, stabilisce che, a “*decorrere dall’1 gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l’80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell’anno 2013*”.

La Corte costituzionale, anche di recente (sent. n. 153/2022), ha ribadito che tale disposizione – che si limita a fissare in via transitoria il tetto ai compensi degli amministratori delle società partecipate – “*persegue [...] indubitabilmente finalità di contenimento della spesa pubblica, tanto più evidenti se si considera che il richiamo ad essa, da parte dell’art. 11, c. 7, d.lgs. n. 175/2016, dimostra l’intenzione del legislatore, che ha riformato il settore delle società a partecipazione pubblica, di dettare specifiche misure di coordinamento della finanza pubblica necessarie a garantire l’effettività dell’azione riformatrice allora intrapresa, rispetto alla quale il vincolo di spesa in questione mostra pertanto un evidente “rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione” (Corte cost. n. 166/2021 e n. 186/2019; nello stesso senso, n. 64/2020)*”, diversamente dalla disciplina contenuta nell’art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016, la quale demanda al Ministro dell’economia e delle finanze l’adozione del decreto contenente gli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per «*la classificazione delle società a controllo pubblico, a ciascuna delle quali andrà commisurato, in proporzione, il limite dei compensi massimi per la determinazione del trattamento eco-*

nomico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che attiene, invece, alla materia dell’“ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore statale» (sent. n. 191/2017”).

Alla data di approvazione della presente delibera il menzionato “decreto fasce” non risulta ancora approvato e, pertanto – va precisato – la problematica all’esame, per le motivazioni di cui appresso, non può che trovare la sua risoluzione attraverso l’applicazione dei vincoli, della disciplina e dei criteri ancorati ai parametri storici di cui alla normativa transitoria prevista dal legislatore al c. 7 dell’art. 11 del Tusp.

Le sezioni regionali di controllo hanno già avuto modo di esprimersi sull’interpretazione del richiamato art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, e successive modifiche e integrazioni, in relazione a svariate fattispecie, con delibere sia antecedenti che successive all’entrata in vigore del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, pervenendo univocamente alla conclusione della tassatività del vincolo ivi contenuto, che non può “*ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge*” (Sez. contr. reg. Lombardia n. 88/2015/Par) e che, al pari di tutte le altre norme vincolistiche preordinate al coordinamento della finanza pubblica, è norma soggetta a stretta interpretazione tale da “*non consentire eccezioni derivanti da situazioni contingenti*” ivi comprese “*le competenze professionali concretamente richieste per la gestione dell’incarico*” (in termini Sez. contr. reg. Emilia Romagna n. 119/2015/Par), posto che “*la tassatività dell’attuale previsione legislativa non può che essere superata o diversamente modulata solamente dal legislatore*” e, ancora, che “*la tassatività delle previsioni contenute negli art. dall’art. 1, c. 725, l. 27 dicembre 2006, n. 296 che quello risultante dall’art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, nel testo introdotto dall’art. c. 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 impone che le stesse trovino applicazione anche in caso di fusione di organismi partecipati dal medesimo Ente locale*” (Sez. contr. reg. Lombardia n. 71/2016/Par) considerato, anche, che “*il testo normativo non fornisce elementi interpretativi per consentire un’applicazione differenziata del vincolo in ragione della forma di governo societaria adottata (amministratore unico o consiglio di amministrazione)*” (in termini: Sez. contr. reg. Abruzzo n. 80/2016/Par e n. 132/2019/Par).

Pertanto, l’art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, stante la sua natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, non può essere derogato neanche nel caso in cui alle società in questione vengano attribuiti nuovi compiti o esse siano investite da un processo di riorganizzazione, né in considerazione dei nuovi e maggiori incarichi assunti dagli amministratori, della complessità delle funzioni svolte e della relativa assunzione di responsabilità da questi assunte. La menzionata disposizione, infatti, inserita nella normativa della “*spending review*”, e preordinata

all'ottenimento del più ampio risparmio possibile di pubblico denaro a beneficio del bilancio dell'ente e della cosiddetta finanza pubblica allargata, ha introdotto un vincolo tassativo.

Come sottolineato dalla giurisprudenza dei giudici contabili, da cui questa sezione non ha motivo di discostarsi, *“l'indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell'organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle singolarità della fattispecie concreta”* (in termini, Sez. contr. reg. Basilicata n. 10/2018/Par), salvo che il costo per l'anno 2013 non sia in concreto rinvenibile (Sez. contr. reg. Veneto n. 31/2018/Par; Sez. contr. reg. Liguria n. 29/2020/Par; Sez. contr. reg. Sardegna n. 124/2022/Par e n. 34/2019/Par).

Tuttavia, anche in tale ultima evenienza, l'applicazione del correttivo – per cui in assenza di emolumenti erogati nel 2013 si va a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo –, impone da un lato la salvaguardia del vincolo, indefettibile, della *“stretta necessarietà”* e, dall'altro, il rispetto della massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa (euro 240.000), quale imposta dall'art. 11, c. 7, Tusp che, *de iure condendo*, dovrà limitare l'esercizio del potere regolamentare ministeriale. A ciò si aggiunge anche il rispetto del criterio fondamentale di utilità e ragionevolezza che deve guidare ogni spesa pubblica: criterio dal quale non può ritenersi avulsa la determinazione del compenso degli amministratori di una società in mano pubblica (in termini: questa sezione, n. 31/2018/Par che richiama il principio enucleato, sulla diversa fattispecie vincolistica di cui all'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, dalla deliberazione della Sez. autonomie n. 1/2017/Qmig, in base al quale è ammissibile in mancanza del parametro stabilito dal Legislatore l'individuazione di un parametro diverso, anche se comunque ancorato a criteri di razionalizzazione della spesa).

Sul punto la giurisprudenza contabile ha precisato, altresì, che anche nell'ipotesi in cui il compenso 2013 sia talmente esiguo da poter essere assimilato all'assenza sostanziale di remunerazione e, quindi, occorra, in via transitoria (in attesa del menzionato *“decreto fasce”*), procedere all'applicazione di un correttivo per la determinazione dei compensi da corrispondere, è comunque necessario che l'amministrazione *“si autolimiti”* determinando gli stessi *“in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa”* (Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15/2020/Par).

Per completezza, va sottolineato che anche nell'Atto di *“orientamento interpretativo”* approvato – ai sensi dell'art. 154, c. 2, Tuel – dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali in data 25

giugno 2021, una *“applicazione flessibile”* della norma vincolistica in esame *“secondo un criterio di stretta necessità”*, che deve essere *“filtrata attraverso canoni di ragionevolezza ed adeguatezza”*, impone *“ motivate e comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento (quali, ad esempio, la assoluta non significatività del dato relativo al 2013, in virtù delle profonde modificazioni che hanno interessato la società, sì da renderla non assimilabile né paragonabile, strutturalmente e qualitativamente, alla configurazione del 2013) [...] ovvero, in caso di indisponibilità del dato relativo al 2013 (per essere la società costituita successivamente)”*. Anche in tale evenienza, l'Osservatorio ricorda, comunque, che *“un'applicazione flessibile dell'art. 11, c. 7, d.lgs. n. 175/2016”* deve essere sempre in grado di *“coniugare gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa e che risulti adeguato, alla stregua di un criterio di stretta necessità, anche considerando realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di euro 240mila fissata dall'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016”*.

Pertanto, alla luce del quadro normativo e delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza innanzi richiamata, il limite previsto dall'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge, non può, come già sottolineato, essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società – ovvero in presenza di situazioni nuove e contingenti come, ad esempio, le aumentate competenze della società o l'ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di implementazione delle attività rientranti nell'oggetto sociale della società, di correlate e accresciute responsabilità manageriali (in termini, anche Sez. contr. reg. Liguria, n. 29/2020/Par. Si richiamano anche: Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia n. 88/2015/Par; Sez. contr. reg. Emilia-Romagna n. 19/2015/Par; Sez. contr. reg. Abruzzo n. 80/2016/Par) – né tantomeno per la necessità *“di pseudo-indicizzare un compenso che altrimenti risulterebbe fuori mercato, riferendosi a un paradigma scarsamente remunerativo essendo esso risalente a 7 anni or sono”*, come nel caso sottoposto all'esame di questa sezione.

L'indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell'organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle singolarità della fattispecie concreta. Al riguardo, va precisato, il rapporto tra amministratore e società (proprio per le caratteristiche sue proprie) non è assimilabile né a un contratto d'opera, né a un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato con conseguente non ricondu-

cibilità al disposto dell'art. 36 Cost.: ragion per cui, in specie, non si pone un problema di bilanciamento tra principi o interessi costituzionali che possano giustificare un indebolimento della cogenza della norma (in termini, Sez. contr. reg. Basilicata n. 10/2018/Par), fatti salvi i correttivi di cui si è detto in precedenza.

Nel caso prospettato, tra l'altro, stante la pregressa operatività delle società interessate dalla fusione per incorporazione, l'ente è già in possesso di tutti i dati utili per la determinazione del costo 2013 e, quindi, non versa nell'ipotesi di mancanza assoluta di parametro né, tantomeno, in quella di parametro talmente esiguo da essere “sostanzialmente inesistente”.

Emerge dalla richiesta di parere che l'operazione di fusione per incorporazione delle due società pubbliche comunali per la gestione dei servizi pubblici locali è avvenuta nel 2014 e, di conseguenza, sono noti all'amministrazione i parametri di riferimento del 2013 relativi sia alla società incorporante che a quella incorporata, sulla base dei quali è presumibile che l'ente abbia determinato i compensi degli amministratori della società incorporante.

Va ricordato tra l'altro che, in tema di fusione per incorporazione, quale quello prospettato dal sindaco istante, a seguito della novella apportata dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 (“*Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della l. 3 ottobre 2001, n. 366*”) all'art. 2504-bis c.c., non si verifica l'estinzione di un soggetto e correlativa creazione di un diverso soggetto, ma si determina una vicenda evolutiva-modificativa dello stesso soggetto, in virtù del principio della continuità dei rapporti giuridici, anche processuali (cfr. *ex multis*: Cass. n. 12119/2017; in precedenza, nell'immediatezza della novella legislative: Cass., Sez. I, 19 ottobre 2006, n. 22489), che determina un ampliamento del complesso aziendale dell'incorporante, ristrutturato a seguito dell'unificazione del proprio patrimonio con quello della società incorporata.

Va, tra l'altro, precisato che il richiamo alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte n. 19/2020 che, secondo la prospettazione proposta dall'ente richiedente, avrebbe lasciato “*intendere che in caso di fusione di due società il compenso dell'amministratore della società rinveniente dal processo di fusione – che ha reso più complessa la struttura sociale – può essere superiore al minimo edittale*”, risulta inconferente rispetto al caso in esame poiché si riferisce a fattispecie diversa e non sovrapponibile a quella prospettata nella richiesta di parere. Del resto, il richiamato referto si occupa esclusivamente delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti, di cui esamina il processo di razionalizzazione, e nello specifico del passo menzionato dal sindaco istante, delle partecipazioni detenute dagli ordini professionali nazionali (Consiglio nazionale dei dottori commercialisti).

Conclusivamente, anche se la sezione, in linea con quanto già rilevato dai giudici della Corte costituzionale (sent. n. 153/2022 cit.), sottolinea come la sollecitata approvazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016 sia auspicabile per evitare “*le ulteriori disfunzioni derivanti dall'ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio (quale quello contenuto negli artt. 11, c. 7, del citato d.lgs. n. 175/2016 e 4, c. 4, d.l. n. 95/2012), per di più incentrato unicamente sul criterio della spesa storica*”, nonché per la “*fondamentale necessità di contemperare, con misure adeguate, un'efficace azione amministrativa delle società a partecipazione pubblica con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria*” già messa in luce dalla giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo di questa Corte, tuttavia, stante l'attuale quadro normativo, non può che addivenire alla conclusione che la richiesta di parere in esame, possa e debba trovare risposta solo nel principio di coordinamento della finanza pubblica ricavabile dal combinato disposto degli artt. 11, c. 7, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e 4, c. 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, considerata la natura e il chiaro tenore letterale dello stesso.

Osserva, infine, che poiché alla data di adozione della presente delibera il più volte menzionato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze avente a oggetto, per le società a controllo pubblico, la definizione di “*indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società [...]*” (c.d. “*Decreto fasce*” di cui all'art. 11, c. 7, d.lgs. n. 175/2016) non risulta ancora approvato, non possono ritenersi giuridicamente esistenti le disposizioni dei limiti e degli scaglioni, ivi contenute e, di conseguenza, diversamente da come prospettato dal sindaco richiedente, le stesse non possono essere prese come parametro di riferimento.
