CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n.91/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta da seguenti Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere – relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra Cucuzza	Referendario

Nell'adunanza del 24 Luglio 2018,

Vista la richiesta pervenuta alla Sezione di Controllo della Corte dei Conti del Piemonte in data 28 maggio 2018 prot. 3414, proveniente dal Sindaco del Comune di **Biandrate (NO),** formulata con nota del 27 giugno 2018 prot. 26731 e pervenuta, in data 2 luglio 2018, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte prot. 27261 recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. della Legge n. 131/2003;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio

1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;
Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;
Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7 del 30 marzo 2017;
Vista la deliberazione della sezione regionale di controllo per il Veneto n. 263 del 2016;
Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, Consigliere dott. Mario ALI';

PREMESSO IN FATTO

Premesso che il Sindaco del Comune di Biandrate (NO) fa presente che: "*lo scrivente Comune sta perfezionando una procedura di assunzione a tempo pieno e indeterminato, a seguito di avvenuto scorrimento della graduatoria finale, relativa al concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di un posto di n. 1 istruttore Direttivo Contabile Settore Finanziario - Categoria Giuridica D1, approvata dal Comune di Serravalle Sesia". Fa presente inoltre che:" l'unità di personale in argomento, destinata a breve ad essere inserita nell'organico di questo Comune, ha tutt'ora in corso lo svolgimento di incarichi di revisione economico-finanziaria presso alcuni Enti variamente distribuiti sul territorio regionale, ma non interessati e comunque ai di fuori del regime di incompatibilità ed ineleggibilità di cui all'articolo 236 del TUEL*.
Si chiede quindi se permangono i presupposti per far si che quand'anche il soggetto in questione sarà collocato a tempo pieno ed indeterminato nell'organico di questo Comune, possa continuare ad espletare contemporaneamente detti incarichi di revisione legale, fatto salvo quanto prescritto dall'articolo 236 di cui sopra e previo rilascio di apposito nulla osta, ai sensi dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165 del 30.03.2001 e ss.mm.ii. da parte dell'Amministrazione di appartenenza".

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.
Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.
Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, il quesito in esame proveniente dal Comune di Biandrate (NO) risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per

il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'articolo 7 comma 8, della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. In particolare il comma 8 del citato articolo attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Inoltre con la deliberazione 17 febbraio 2006 n. 5 la stessa Sezione delle Autonomie ha meglio precisato che la nozione di contabilità pubblica deve intendersi riferita "ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale".

La stessa Sezione delle Autonomie ha inoltre ritenuto che: "se è vero, infatti, che a ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero

che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Proprio in questo contesto le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Nella richiesta del Sindaco si fa espresso riferimento al fatto che "*l'unità di personale in argomento…omissis…ha tutt'ora in corso lo svolgimento di incarichi di revisione economico-finanziaria presso alcuni Enti variamente distribuiti sul territorio regionale, ma non interessati e comunque al di fuori del regime di incompatibilità ed ineleggibilità di cui all'art. 236 del TUEL*". Da una parte si asserisce il fatto che non sussistono motivi di incompatibilità ed ineleggibilità, ma contestualmente si chiede un visto preventivo, da parte di questa sezione di controllo della Corte dei Conti per il Piemonte, per permettere al dipendente in questione di poter continuare nella sua precedente attività di revisione economico-finanziaria in Enti, oltretutto, non identificati. Fermo restando i vincoli previsti dall'art. 236 del TUEL, tale decisione rientra, come in precedenza detto, nell'esclusiva discrezionalità della pubblica amministrazione.

Si precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed all'applicazione in concreto delle disposizioni e dei principi richiamati è di esclusiva competenza dell'ente locale.

Tanto premesso, il quesito si ritiene ammissibile in una mera ottica interpretativa, per il quale si richiama l'attenzione sulla necessità di coordinare la disciplina di cui all'articolo

53 del d.lgs. n. 165 del 2001 con le incompatibilità richiamate al comma 1 del medesimo, quale l'articolo 60 del d.p.r. n. 3 del 1957.

Si richiama inoltre l'attenzione, che viene espressamente dichiarata dal Sindaco nella richiesta di parere, sulla sussistenza del presupposto di collocarsi al di fuori del regime di incompatibilità ed ineleggibilità di cui all'art. 236 del d.lgs. n. 267 del 2000 . A tal proposito si richiamano, tra le altre, la necessità del rispetto delle previsioni del D.p.R. 16 aprile 2013, n. 62 ("*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*"); del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 ("*Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*), nonché del documento contenente "*Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti*" -approvato nel tavolo tecnico a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013, in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013-), ed altre ipotesi vietate, stante la considerazione che, nel caso di specie, il Sindaco ha dichiarato trattarsi di un dipendente che verrà collocato a tempo pieno ed indeterminato nell'organico del Comune in relazione al quale la possibilità di autorizzazione di diversi incarichi, da valutare caso per caso da parte dell'ente pubblico, dovranno essere di stretta interpretazione.

Sulla base del dettato dell'art. 53, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 è previsto che: "Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative o che non siano espressamente autorizzati".

Tale previsione è da interpretare in combinato disposto con gli altri commi dell'articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In particolare, il comma 5 dell'art. 53 stabilisce che: *"In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente".*

La citata disposizione introduce una distinzione tra incarichi oggetto di "conferimento" effettuato "direttamente" dall'amministrazione ed incarichi oggetto d'autorizzazione che viene riferita, in generale, *"all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche che*

svolgano attività d'impresa o commerciale...". Si sottolinea inoltre che, dalla citata disposizione di cui al comma 5 dell'art. 53, la valutazione da compiersi in sede di autorizzazione si effettua tenendo conto "*della specifica professionalità*" del dipendente e riguarda profili di incompatibilità "*sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale di interessi...*".

La conferma di tale tesi si ricava dalla lettura del comma 7 dell'art. 53 che prevede:" *I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza*".

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile il suddetto regime autorizzatorio presenta una *ratio* specifica: mette in condizione il datore di lavoro, nel caso di dipendenti pubblici, "*di valutare la compatibilità di tale attività extralavorativa con il corretto e puntuale espletamento, in modo terzo ed imparziale, della prestazione contrattualmente dovuta dal lavoratore alla P.A., in ossequio anche al principio costituzionale di tendenziale esclusività (98 cost.) e di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art.97 cost.)*" (Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia n. 233/2014).

L'autorizzazione necessaria da parte del datore di lavoro ha lo scopo di garantire che lo svolgimento di un incarico esterno, da svolgere in ogni caso fuori dell'orario di lavoro, possa influire in modo negativo sulle attività ordinarie del dipendente pubblico, in riferimento alle mansioni specifiche ad esso attribuite. Infatti il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione è caratterizzato dal regime delle incompatibilità rispetto al quale la possibilità di svolgere attività extralavorative deve essere interpretato ed applicato in modo rigoroso e restrittivo.

Come chiarito puntualmente dalla giurisprudenza contabile, l'autorizzazione prescritta dall'art.53, co.7 del d.lgs. n. 165 del 2001 è finalizzata a verificare in concreto:" *a) se l'espletamento dell'incarico, già prima della L. n. 190 del 2012 (e del d.P.R. n.62 del 2013, che esaltano l'antico e già preesistente problema dei conflitti di interesse) possa ingenerare, anche in via solo ipotetica o potenziale, situazione di conflittualità con gli interessi facenti capo all'amministrazione e, quindi, con le funzioni (ad essi strumentali) assegnate sia al singolo dipendente che alla struttura di appartenenza (problema particolarmente delicato nel comparto Sanità);b) la compatibilità del nuovo impegno con i carichi di lavoro del dipendente e della struttura di appartenenza (che dovrà comunque non solo essere svolto fuori dall'orario di lavoro, ma pure compatibilmente con le esigenze di servizio), nonché con le mansioni e posizioni di responsabilità attribuite al dipendente, interpellando eventualmente a tal fine il responsabile dell'ufficio di appartenenza, per il prescritto parere o assenso circa la concessione dell'autorizzazione richiesta; c) la occasionalità o saltuarietà, ovvero non prevalenza della prestazione sull'impegno derivante dall'orario di lavoro ovvero l'impegno*

complessivo previsto dallo specifico rapporto di lavoro, con riferimento ad un periodo determinato; d) la materiale compatibilità dello specifico incarico con il rapporto di impiego, tenuto conto del fatto che taluni incarichi retribuiti sono caratterizzati da una particolare intensità di impegno; e) le specificità attinenti alla posizione del dipendente stesso (incarichi già autorizzati in precedenza, assenza di procedimenti disciplinari recenti o note di demerito in relazione all'insufficiente rendimento, livello culturale e professionale del dipendente); f) la corrispondenza fra il livello di professionalità posseduto dal dipendente e la natura dell'incarico esterno a lui affidato (Corte dei conti, sez. Giur. Lombardia n. 233/2014*)*".

Pertanto, ferme restando l'obbligatorietà e la responsabilità del Comune di Biandrate di valutare ed autorizzare ogni singolo incarico, si rileva che la peculiarità nel quesito posto dal Comune, è che gli incarichi sussistono prima della annunciata assunzione del dipendente a tempo indeterminato.

A tal fine sarà compito dell'amministrazione effettuare un preventivo complessivo vaglio di tutti gli incarichi esterni "*già in corso di svolgimento*" affinchè, nel loro insieme, non interferiscano con l'orario di lavoro e lo svolgimento della complessiva e necessaria attività del dipendente pubblico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 24 luglio 2018.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Mario ALI'

Il Presidente
F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 26/07/2018
Il Funzionario Preposto
F.to Nicola Mendozza