



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Fabio Franconiero	Referendario

nella camera di consiglio del 20 dicembre 2011

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Vista la nota n. 59000/11 del 28 novembre 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Cremona (CR);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cremona (CR);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cremona (CR) chiede alla Sezione un parere in merito a quanto di seguito esposto.

Con deliberazione consiliare n. 6 del 16 febbraio 2009 l'ente istante ha aderito alla costituzione di un'Azienda Speciale Consortile del Distretto Sociale Cremonese, denominata "Azienda Sociale Cremonese", il cui atto statutario, all'art. 28, prevede che al Collegio dei Revisori dei Conti venga attribuito un trattamento economico annuo determinato dall'assemblea.

Per il secondo semestre dell'anno in corso, tuttavia, l'erogazione delle indennità annuali riconosciute in favore dei componenti del predetto organo di controllo risulta congelata in attesa di acquisire dalla Sezione le necessarie delucidazioni sul mutato quadro normativo, rappresentato dalle innovative disposizioni contenute nell'art. 16, comma 1, lett. f) del d.l. n. 98 /2011, convertito nella legge n. 111/2011, che richiamano le norme di cui all'art. 6 del d.l. n. 78/2010, poi convertito in legge n. 122/2010.

Considerato, in particolare, il richiamo al comma 2 della norma *de qua* e tenuto conto delle argomentazioni addotte dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili nel documento del 16 febbraio 2011 a sostegno della tesi che ritiene non applicabile il disposto normativo in parola agli Organi di Revisione degli Enti Strumentali dei Comuni, l'organo rappresentativo dell'ente locale rivolge al Collegio un triplice quesito del seguente tenore, chiedendo:

- 1) se siano applicabili nella fattispecie all'Organo di Revisione dell'Azienda Speciale Consortile le disposizioni contenute nell'art. 6 – comma 2 del D.L. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, riprese dall'art. 16 – comma 1 – lettera f) del D.L. n. 98 del 2011, convertito in legge n. 111 del 2011;*

- 2) *se pertanto l'espresso riferimento all'Organo Collegiale contenuto nelle sopraindicate disposizioni sia da intendersi rivolto anche all'Organo di Revisione dell'Azienda medesima o se in tal caso siano da considerarsi fondate e condivisibili le argomentazioni addotte dal Consiglio Nazionale dei dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili nella nota richiamata in premesse;*
- 3) *se, laddove venisse ritenuta applicabile la normativa come sopra richiamata, la decorrenza debba già intendersi riferita agli incarichi in corso (e in caso affermativo da quale data) o viceversa agli incarichi formalizzati successivamente all'entrata in vigore delle norme.*

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

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

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

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

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, 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 della nozione 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle norme citate sopra è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di ermeneutica della materia nel presente parere ed in quelli precedenti.

I quesiti formulati dal Comune di Cremona richiamano fattispecie analoghe in materia di compensi da attribuire ai componenti del Consiglio di amministrazione di un'Istituzione e di un'Azienda speciale comunale sulle quali questa Sezione si è già espressa, rispettivamente, con le deliberazioni n. 1065/2010/PAR e n. 155/2011/PAR, alle quali si fa rinvio.

Per quanto concerne la figura giuridica dell'azienda speciale consortile giova accennare alle osservazioni rese, sempre in sede consultiva, con la deliberazione n. 361/2011/PAR in ordine alla risoluzione della medesima problematica, riferita in quell'occasione agli organi collegiali, con richiesta di chiarimenti sul significato in sé dell'espressione organo collegiale al fine di meglio delimitare la portata estensiva della normativa applicabile in materia.

Come già illustrato nel parere da ultimo citato, l'Azienda Speciale Consortile ricalca i tratti salienti dell'Azienda Speciale che, per tale motivo, è opportuno dapprima illustrare per poi effettuare le dovute trasposizioni alla prima, tipica formula organizzatoria a livello locale per la resa in forma associata dei servizi pubblici.

L'Azienda speciale, come recita l'art. 114 del Testo Unico Enti Locali 267/2000, è un *"ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale"*. Si tratta pertanto di un ente diverso dal comune o dalla provincia da cui dipende funzionalmente. La personalità giuridica, che si acquisisce con

l'iscrizione al registro delle imprese, fa dell'azienda speciale un soggetto di diritto a sé stante, indipendente e diverso dall'ente locale che l'ha costituito. Al Comune compete l'approvazione degli atti fondamentali dell'azienda speciale: il piano - programma comprendente il contratto di servizio, i bilanci economici di previsione pluriennale e annuale, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio. Anche lo statuto, al momento della costituzione dell'azienda speciale, viene approvato dal consiglio comunale. Al Comune, infatti, compete soltanto la determinazione esterna di fini e obiettivi; compete all'azienda procedere autonomamente al perseguimento dei fini posti dall'ente locale godendo di ampia autonomia imprenditoriale.

Tuttavia, l'elemento fondamentale che connota l'istituto in questione è il rilevato carattere "strumentale dell'ente locale". Al carattere strumentale si ricollega l'esigenza che le attività poste in essere siano finalizzate al conseguimento degli stessi scopi che l'ente locale si prefigge, cioè il soddisfacimento degli interessi della collettività locale e lo sviluppo della stessa.

I vincoli che legano l'Azienda speciale al Comune sono quindi così stretti, sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza, da farla ritenere "elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso Ente territoriale» (Corte cost., 12 febbraio 1996 n.28). L'Azienda speciale, quindi, pur con l'accentuata autonomia derivante dall'attribuzione della personalità giuridica è parte dell'apparato amministrativo, un organismo, che fa capo al Comune e ha connotati pubblicistici.

Si tratta, pertanto, di una formula organizzatoria a livello municipale che consente di instaurare con l'ente locale di riferimento un rapporto d'immedesimazione organica, in ragione della quale gli effetti degli atti compiuti dall'azienda speciale sono a quest'ultimo direttamente imputabili.

L'art. 114, comma 6, T.U.E.L. prevede inoltre una dipendenza finanziaria, genetica e funzionale dell'Azienda Speciale nei confronti del proprio ente locale, atteso che questo ultimo conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi della gestione, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica il raggiungimento dei risultati e provvede al ripianamento di eventuali costi sociali.

Qualora l'assetto dell'azienda speciale sia di tipo consortile le considerazioni sviluppate nei suesposti termini non cambiano, ribadendosi una sostanziale equiparazione tra tale figura e quella sopra esaminata, come è dato evincere, tra l'altro dal combinato disposto tra l'art. 31 e l'art. 114 del TUEL.

A completamento del regime giuridico suesposto, sotto il profilo dei vincoli di finanza pubblica, è pertinente il richiamo operato nell'odierno quesito al comma 2, dell'art. 6 della legge 30 luglio 2010, n. 122, che testualmente recita che a

decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010 *"la partecipazione ad organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica, fatto salvo il diritto al riconoscimento di gettoni di presenza, ove previsti, di importo non superiore ai 30 euro giornalieri"*.

Considerata la finalità che il Legislatore si prefigge con la norma di cui all'art. 6 della legge n.122 del 2010, vale a dire di contenere la spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali e, con specifico riferimento alla previsione contenuta nel comma 2, di evitare che venga erogato alcun compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici, deve ritenersi che in relazione alle istituzioni e alle aziende speciali gli enti locali siano tenuti ad applicare rigorosi criteri di contenimento dei costi, visto che le risorse che le stesse utilizzano sono provenienti in larga misura, se non totalmente, dall'ente locale di riferimento.

Infatti, ferma restando ogni questione in ordine alla circostanza che anche prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010, potesse essere riconosciuta un'indennità continuativa a soggetti qualificati come amministratori dell'Azienda Speciale, ente strumentale dell'amministrazione locale, sicuramente dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 122 del 2010 e, in particolare, della previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 6, non è più possibile attribuire alcun compenso ai soggetti che facciano parte di organi collegiali delle Istituzioni o delle Aziende Speciali.

D'altro canto, se è vietato corrispondere compensi agli amministratori di enti pubblici dotati di personalità giuridica e completa autonomia gestionale e statutaria, qualora questi ultimi ricevano contributi da enti pubblici, a maggior ragione non possono essere riconosciuti compensi a soggetti membri di organi collegiali di organismi strumentali che dipendano finanziariamente e giuridicamente dall'ente locale di riferimento. A nulla rileva poi che la dipendenza finanziaria si manifesti sotto forma di contribuzione o sia invece connessa con le tariffe stabilite per le prestazioni erogate in favore dell'ente locale tramite apposito contratto di servizio, o sia stabilita nello statuto sotto forma di obbligo giuridico di ripianare i costi sociali dell'attività di gestione pareggio del bilancio.

La ragione del contenimento dei costi per gli organi di amministrazione di Aziende Speciali, o di Istituzioni, riposa anche sul rilievo che l'amministratore o il mero componente dell'organo collegiale operante in seno all'ente strumentale non altra attività compie se non la medesima attività istituzionale dell'ente locale costituente. Appare pertanto fondata la scelta del legislatore di evitare la duplicazione di compensi per remunerare le medesime funzioni amministrative

perseguire dall'ente strumentale, ma imputabili direttamente all'ente locale costituente.

Nonostante l'inconfutabile applicabilità del prefato articolo di legge al consiglio amministrazione degli enti strumentali degli enti locali, tipico organo collegiale espressamente previsto dal Testo unico sugli enti locali, i dubbi interpretativi non sembrano ancora fugati per quanto concerne l'estensione della norma agli altri organi collegiali, quali il collegio dei revisori di dette persone giuridiche, la cui nomina viene a queste ultime intestata dal legislatore del 2000 attraverso l'esercizio della potestà statutaria.

Con riferimento al caso portato all'esame della Sezione, è stata data attuazione alla previsione di legge statale attraverso l'approvazione dello statuto dell'Azienda sopra denominata, i cui articoli 27 e 28 recano disposizioni sul Collegio dei revisori dei conti e sul relativo trattamento economico, cessazione e revoca.

Di qui il profilarsi dei problemi di coordinamento delle fonti normative di diverso rango che in seguito alla sopravvenienza legislativa del 2010 che reca, tra l'altro, il divieto di cui all'art. 6, comma 2, citato, deve risolversi alla luce del generale principio di gerarchia delle fonti.

Ciò posto, non può che ribadirsi quanto questa Sezione ha già espresso con il precedente parere reso con deliberazione n. 616 del 2011, cioè a dire, con riferimento alla fattispecie in esame, che nell'attuale vigenza normativa nulla rileva la previsione statutaria che prevede la fissazione del trattamento economico dell'organo collegiale di revisione contabile dell'Azienda Speciale Consortile.

A conforto della prospettata conclusione, inoltre, si pone il regime delle esclusioni previsto dall'art. 6 comma 2, ultimo periodo, della legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale non sembra ricomprendere gli enti strumentali dell'ente locale, in quanto non vengono richiamati nel perimetro dell'esclusione gli enti previsti nominativamente nel T.U.E.L. e, correlativamente, sono indicati nel regime esclusivo gli enti assistenziali nazionali, gli enti di promozione sociale e le ONLUS, gli enti pubblici economici a carattere nazionale individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministero vigilante, nonché le società.

Non è condivisibile, sulla scorta delle esposte riflessioni, il diverso assunto del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti contabili, richiamato dal Comune di Cremona e favorevole al riconoscimento del trattamento economico dei revisori, fondato quest'ultimo sull'art. 2402 cod. civ. e sull'art. 10, commi 9 e 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, la cui determinazione avviene con un meccanismo particolare (disciplinato dall'art. 29, comma 1, del Dlgs n. 139/2005); a ciò si aggiunga, sempre a parere dell'Ordine,

che la nuova manovra finanziaria avrebbe citato espressamente i revisori solo quando ha inteso realmente coinvolgerli, come nel caso del comma 5, dell'art. 6, dello stesso decreto legge n. 78/2010, poi emendato in fase di conversione dalla legge n. 122 del 2010, che dispone la riduzione del numero dei componenti degli "organi di amministrazione e quelli di controllo ... nonché (del) collegio dei revisori".

Nei confronti di questa tesi, già esaminata e confutata in una precedente pronuncia di questa Sezione (Deliberazione n. 13/2011/PAR), vengono mossi gli stessi rilievi critici, ponendosi la stessa in contrasto con la *ratio* e la formulazione letterale dell'art. 6 nonché con lo spirito e gli obiettivi dell'intera manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010, diretta a contenere e razionalizzare ulteriormente la spesa pubblica statale e degli enti locali, soprattutto sul versante dei costi degli apparati amministrativi che, come quelli in oggetto, vanno a gravare sui bilanci delle autonomie territoriali, con conseguente eventuale, ma probabile negativa incidenza in termini di equilibrio di bilancio.

Sottesa tale fondamentale esigenza di salvaguardia, necessariamente non sono ammesse eccezioni se non quelle tassativamente elencate dalla stessa norma vincolistica di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge n. 122/2010, di conversione con emendamenti del più volte richiamato decreto legge n. 78/2010.

Acclarata nei termini sopra esposti la latitudine estensiva della disposizione *de qua* agli organi collegiali degli enti beneficiari di una contribuzione a carico della finanza pubblica, la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ultimo quesito dell'organo richiedente in punto di termine iniziale di decorrenza del divieto di che trattasi.

In particolare, si intende conoscere se gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore del testo licenziato dal legislatore del 2010 ricadano nel suo alveo applicativo o viceversa se debbano essere ricompresi solamente gli incarichi formalizzati successivamente a tale riferimento temporale.

Sul punto questa Sezione ritiene che gli stessi motivi sopra esposti riguardo la *ratio* della norma e lo spirito e gli obiettivi dell'intera manovra finanziaria 2010, diretta a contenere e razionalizzare la spesa pubblica statale e degli enti locali con un contenimento dei costi degli apparati amministrativi, depongano per l'efficacia immediata della norma nei confronti degli attuali affidatari di incarichi.

In particolare, il dato testuale della richiamata normativa porta a ritenere che la medesima sia d'immediata applicazione agli organi collegiali in essere, a motivo dell'espresso riferimento del *dies a quo* della decorrenza contenuto nello stesso comma secondo dell'art. 6 del D.L. n.78/2010 ("*a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto*"). A conforto di tale interpretazione si osserva che, nel caso in cui abbia inteso prevedere diverse decorrenze delle limitazioni in

materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, il Legislatore ha provveduto espressamente, come si è verificato nel successivo quinto comma dello stesso art. 6 in discorso (*"a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti informa monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti"*).

Peraltro, la doverosa l'applicazione delle limitazioni in discorso a decorrere dall'entrata in vigore della norma anche agli amministratori e revisori in carica, è rafforzata dalla disposizione sanzionatoria contenuta nello stesso comma 2 citato, a mente del quale la violazione di quanto ivi previsto determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 22 dicembre 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)