



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 10 gennaio 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 27691 del 18 dicembre 2012 con la quale il sindaco del comune di Arese ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Arese, con nota n. 27691 del 18 dicembre 2012, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine all'articolo 6, comma 3, della legge n. 122/2010.

In particolare, il comune di Arese, premesso di avvalersi di una Azienda Speciale per la gestione della Casa di Riposo "Gallazzi Vismara" e della farmacia comunale, chiedeva:

1) se possa ritenersi legittima l'avvenuta applicazione dell'articolo 6, comma 3, della legge n. 122/2010 al Direttore generale con conseguente applicazione della decurtazione del 10% del trattamento economico annuale;

2) se, per il futuro, sia congruo applicare l'articolo 6, comma 3, della medesima legge (e non, invece, l'articolo 6, comma 2) in relazione ai componenti del Consiglio di Amministrazione.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo

istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

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

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 comma 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 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.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri (trattandosi di normativa chiaramente finanziaria), la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile ma solo con riferimento al secondo quesito.

Il quesito sub 1), infatti, attiene ad una fattispecie pregressa in cui effetti si sono esauriti: la richiesta di parere, pertanto, si configurerebbe come una sorta di controllo successivo di legittimità che non rientra tra i compiti della Corte.

MERITO

La questione in esame concerne la possibilità o meno di applicare l'articolo 6, comma 3 (invece del comma 2), della legge n. 122/2010, in merito alla decurtazione del 10% del trattamento economico annuo dei componenti del C.d.A. dell'Azienda Speciale del comune di Arese, azienda che gestisce una casa di riposo ed una farmacia comunale e che, per espressa indicazione nel testo del parere, ha ricevuto l'originario capitale di dotazione dal comune stesso.

Fermo restando che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, la Sezione non può che osservare quanto segue in ordine all'applicabilità dell'articolo 6 comma 2.

Sarà poi rimessa alla responsabile decisione del Comune l'osservanza e la traduzione in scelte gestionali dei chiarimenti forniti.

E' opportuno, per praticità di trattazione, riportare il disposto normativo del citato comma 2.

L'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, dispone che "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli 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; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche".

Il quesito posto dal Comune, in materia di compensi al Presidente ed ai componenti del Consiglio di amministrazione di un'azienda speciale, richiama fattispecie analoghe già oggetto di attenzione da parte della Sezione, che si è espressa relativamente ai compensi erogabili ai componenti di consigli d'amministrazione e di controllo di aziende speciali (deliberazioni n. 155/2011/PAR, n. 366/2011/PAR, n. 598/2011/PAR, n. 616/2011/PAR, n. 669/2011/PAR), di Istituzioni (Deliberazione n.

1065/2010/PAR) e di consorzi fra enti locali (pareri n. 361/2011/PAR, n. 674/2011/PAR e n. 114/2012/PAR), alle cui motivazioni e conclusioni può farsi riferimento.

Questa Sezione, in sede consultiva, ha già avuto modo di chiarire (per tutti parere n. 669/2011/PAR) che, considerata la finalità che il legislatore si prefigge, vale a dire di contenere la spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali, la previsione contenuta nel comma 2 preclude di erogare qualsiasi compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici (deliberazione n. 155/2011/PAR).

La norma di legge prevede, infatti, come ambito applicativo del precetto quello degli enti, anche aventi struttura privatistica (eccezion fatta per le società), che "comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche".

In ordine al concetto di dipendenza finanziaria, la Sezione si è già ampiamente pronunciata precisando (parere n. 155/2011) che a nulla rileva che la dipendenza finanziaria si manifesti sotto forma di contribuzione, oppure sia connessa con le tariffe stabilite da apposito contratto di servizio per le prestazioni erogate in favore dell'ente locale o, ancora, sia stabilita nello statuto sotto forma di obbligo giuridico di ripianare i costi sociali dell'attività di gestione.

In particolare, per l'esauriente ricostruzione del quadro giurisprudenziale, va richiamata la recente deliberazione n. 507/2012/PAR a mente della quale *"già in alcuni dei citati pareri sopra riportati (si rinvia alle deliberazioni n. 155/2011/PAR, n. 366/2011/PAR, n. 598/2011/PAR, n. 616/2011/PAR e n. 669/2011/PAR), la Sezione ha espresso perplessità, in disparte la valutazione sull'applicabilità in concreto del precetto posto dall'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, circa l'opportunità di tale attribuzione, alla luce della diretta strumentalità dell'azione di un'azienda speciale nell'erogazione dei servizi da parte di un Comune.*

In linea con quanto espresso nelle delibere richiamate, la Sezione ritiene, infatti, che la locuzione di enti che "comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche" vada intesa, in aderenza alla ratio di razionalizzazione degli organismi intermedi fra ente locale e cittadino ed alla sottesa esigenza di riduzione dei costi degli apparati amministrativi (obiettivo di fondo del d.l. n. 78/2010 e, in particolare, dell'art. 6), in senso più ampio, quale attribuzione da parte dell'ente pubblico di qualsiasi utilità suscettibile di valutazione economica. In questa direzione, posto che il Comune, ai sensi di legge, conferisce il capitale di dotazione necessario all'erogazione dei servizi da parte dell'organismo strumentale (cfr. art. 114 TUEL), occorre anche valutare se, nella fase istitutiva, vi sia stata tale attribuzione economica.

Inoltre, posto che l'esercizio dell'attività farmaceutica, affidato ex art. 9 della legge n. 475/1968 dal Comune al proprio organismo strumentale costituisce oggetto di

un'utilità suscettibile di valutazione economica (assimilabile, nella sostanza, a quella derivante da una concessione di servizi), anche sotto questo profilo appare integrata la presenza di un contributo pubblico.

Si tratta di forme di contribuzione che si manifestano in modi diversi dal finanziamento, ma ugualmente suscettibili di apprezzamento economico (in termini, nelle conclusioni, anche la delibera della Sezione Liguria n. 88/2012/PAR)".

In conclusione, ove il Comune riscontri che, in fase di costituzione (come in effetti si desume dal tenore del parere) o successivamente, siano state attribuite all'Azienda speciale una delle descritte utilità economiche sarà integrato il presupposto, previsto dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, per l'attribuzione del carattere onorifico agli incarichi di presidente e componente del consiglio d'amministrazione dell'azienda speciale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 10 gennaio 2013.

Il Relatore
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 15 gennaio 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)