



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 14 settembre 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. 12423 del 5 luglio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Orzinuovi (BS);

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 Orzinuovi (BS);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Orzinuovi (BS) chiede alla Sezione un parere in merito alla corretta applicazione dell'art. 6, comma 5, della legge n. 122/2010.

In particolare, nel quesito è premesso che 7 comuni hanno costituito negli anni passati una S.r.l. a totale capitale pubblico ed una Fondazione a totale capitale pubblico con, rispettivamente, capitale sociale di € 35.000,00 e Fondo di dotazione di € 21.000,00. E' specificato, inoltre, che i C.d.A. di entrambi gli organismi suddetti sono formati da 7 membri (uno per ogni ente socio), i quali per disposizione statutaria espletano la loro funzione gratuitamente (senza neanche alcun compenso per rimborso di spese vive sostenute).

Il Sindaco del Comune di Orzinuovi chiede, pertanto, se la riduzione del numero dei componenti del C.d.A. previsto dall'art.6, comma 5, della legge n. 122/2010 debba essere obbligatoriamente applicata anche alla S.r.l. ed alla Fondazione in discorso, pena la nullità degli atti adottati e la responsabilità erariale, nonostante che i componenti, per disposizione statutaria, non possano percepire alcun compenso, ma debbano svolgere la loro attività gratuitamente.

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

Il quesito esposto dal Sindaco del comune di Orzinuovi (BS) nella nota n. 12423 del 05/07/2011 attiene alla corretta applicazione di una delle disposizioni di contenimento della spesa pubblica decretate d'urgenza dall'Esecutivo con il decreto legge n. 78 del 2010, poi convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 2010.

Attraverso tale manovra finanziaria sono state introdotte misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, i cui effetti ricadranno su un arco temporale pluriennale (dal 2011 al 2013), allo scopo di conseguire gli obiettivi prefissati a livello nazionale per contrastare l'attuale crisi finanziaria.

Limitatamente agli apparati amministrativi, l'azione di contenimento della spesa è contenuta nell'art. 6, rubricato "Riduzione dei costi degli apparati amministrati", che consta di 27 commi, tra i quali è d'interesse in tale sede esaminare la norma di cui al comma 5, recante una limitazione numerica nella composizione degli organi di amministrazione, di controllo e del collegio dei revisori di tutti gli enti pubblici, anche economici, e degli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato.

Alla luce di quanto recita la citata disposizione, in particolare, salvo quanto previsto dall'art. 7, tali persone giuridiche " *provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, 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 in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre*

componenti. In ogni caso, le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati, al fine di apportare gli adeguamenti previsti ai sensi del presente comma. La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilit  erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Agli enti previdenziali nazionali si applica comunque quanto previsto dall'art. 7, comma 6".

Si tratta di un preciso obbligo di legge, la cui inottemperanza oltre ad integrare un ipotesi di illecito erariale,   espressamente sanzionata con la nullit  degli atti adottati dagli organi collegiali sopra menzionati.

L'imperativit  di tale obbligo, di cui altres    espressione la radicale misura fissata dal legislatore in punto di invalidit  e di inefficacia ex tunc dei predetti atti, risponde alla natura giuridica della norma in commento. Il comma 5 dell'art. 6 del decreto legge n. 78/2010, pi  che essere stato dettato all'esclusivo fine del contenimento della spesa, si colloca nell'ordinamento giuridico come norma generale finalizzata a fissare disposizioni, in via di principio, concernenti la composizione degli organi collegiali di amministrazione e controllo degli enti e degli organismi pubblici (in tal senso   anche la circolare n. 40 del 23 dicembre 2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Tale generale principio della composizione massima degli organi in argomento, gi  previsto dall'art. 1, comma 729 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) ed al quale, pertanto, il Comune avrebbe gi  dovuto conformarsi, non pu  essere conseguentemente disapplicato, neppure qualora i membri che ne fanno parte rivestano i rispettivi incarichi a titolo gratuito.

A ci  si aggiunga la considerazione che una composizione degli organismi collegiali inadeguata rispetto al limite numerico imposto ex lege, pur se giustificata dalla natura gratuita delle funzioni esercitate dai membri in esubero, implica di per s  dei costi, rappresentati, ad esempio, da spese generali d'ufficio, di segreteria, che crescono proporzionalmente all'entit  numerica del collegio. Tali spese, naturaliter insite nella gestione dell'ufficio di supporto del collegio, pertanto, si porrebbero in contrasto con l'obiettivo di contenimento dei costi dell'apparato amministrativo; motivo per cui   d'obbligo provvedere alla loro riduzione attraverso un proporzionale abbattimento del numero dei componenti, nei termini ritenuti congrui dal legislatore.

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 20 settembre 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)