



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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 novembre 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;

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. 13733 di protocollo in data 31 ottobre 2011, con la quale il sindaco del comune di Carugate (MI) 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 di Carugate (MI);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Carugate (MI), con nota n. 13733 del 31 ottobre 2011, riferisce che sul territorio comunale è operante l'Azienda Speciale Farmacia & Servizi alla Persona, ente strumentale con autonomia amministrativa, patrimoniale e personalità giuridica. Lo statuto dell'azienda prevede che il trattamento economico degli amministratori *"è fissato dalla Giunta Comunale all'inizio del mandato o successivamente"*.

Ciò premesso, alla luce dei pareri resi da questa Sezione con delibere 155/2011/PAR e 366/2011/PAR, si chiede se è legittimo attribuire a tutti i componenti del consiglio d'amministrazione, e quindi anche al presidente, il solo gettone di presenza previsto dall'art. 6, comma 2, del D.L. 31/05/2010 n. 78.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, 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 rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie (art. 6 comma 6 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122), incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto della disposizione richiamata dal sindaco del comune di Carugate 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 ermeneutici della materia.

Il sindaco ha posto alla Sezione un quesito riguardante l'interpretazione dell'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 ed, in particolare, l'applicabilità del comma 2 ai componenti del consiglio di amministrazione dell'Azienda Speciale Farmacia & Servizi alla Persona.

L'azienda in questione riveste la natura di ente strumentale con autonomia amministrativa, patrimoniale e personalità giuridica.

Poste le premesse fattuali, occorre definire la portata applicativa del comma 2 dell'art. 6, esaminando la sua portata letterale e ponendolo, in chiave sistematica, in relazione con il successivo comma 3 della medesima disposizione di legge.

Come ha già ricordato questa Sezione, nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (D.L. 31 maggio 2010 n.78, conv. con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione operata nel 2001, degli enti locali (Lombardia/1065/2010/PAR del 23.12.2010).

In siffatto contesto, l'articolo 6 del citato decreto persegue proprio la finalità di razionalizzare la spesa pubblica; infatti, sotto la rubrica "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*", contiene 27 commi che dettano alcune regole di

contenimento dei costi che, a seconda della disposizione, sono applicabili da tutte o solamente da alcune amministrazioni pubbliche.

Il comma 2 dell'articolo in esame afferma testualmente 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. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società"*.

Questa Sezione, in sede consultiva, ha già avuto modo di chiarire 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 all'ente di erogare qualsiasi compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici, anche quando si è in presenza *"di enti pubblici dotati di personalità giuridica e completa autonomia gestionale e statutaria"* (C. Conti sez. contr. Lombardia deliberazione n. 155/2011/PAR).

La Sezione ha affermato che alla stregua del richiamato art. 6, comma 2, è preclusa l'attribuzione di qualsivoglia compenso ai soggetti che facciano parte di organi collegiali, non solo delle Istituzioni, ma anche delle Aziende Speciali comunali (C. Conti sez. contr. Lombardia deliberazione n. 155/2011/PAR), nonché delle Aziende Speciali consortili, costituite fra più enti locali (C. Conti sez. contr. Lombardia deliberazione n. 361/2011/PAR del 15 giugno 2011).

Individuato positivamente l'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 2, in termini negativi è sufficiente evidenziare il dato letterale della norma che disciplina espressamente il regime delle esclusioni.

In particolare, l'ultimo periodo dell'art. 6 comma 2, della legge 30 luglio 2010 n.122, esclude dall'ambito operativo del taglio quegli organi collegiali che sono insediati in enti che, pur ricevendo contributi a carico delle finanze pubbliche, sono riconducibili alle categorie degli enti assistenziali nazionali, degli enti di promozione sociale e delle ONLUS, degli enti pubblici economici a carattere nazionale individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministero vigilante, nonché delle società.

Chiarito l'ambito di applicazione della norma, si pone l'ulteriore questione di carattere sistematico di come detta disposizione normativa debba essere coordinata con il successivo comma 3 dell'art. 6 che, prevedendo una riduzione dei compensi di coloro che ricoprono incarichi di vario tipo (non solo quali componenti di organi collegiali), esclude *a priori* che possa essere riferito alle medesime ipotesi di incarico onorifico *ex* comma 2.

In maggior dettaglio, l'art. 6, comma 3, recita: *"fermo restando quanto previsto dall'art. 1 comma 58 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma"*.

La Sezione ritiene che la norma da ultimo richiamata trovi applicazione in via residuale rispetto al secondo comma del medesimo articolo di legge; in particolare, la norma trova applicazione per quelle amministrazioni pubbliche che sono inserite nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT, con inclusione delle autorità indipendenti.

Con riferimento alla fattispecie prospettata dal Sindaco di Carugate, conclusivamente si afferma che l'Azienda Speciale in questione si configura quale ente strumentale con personalità giuridica, ricadente nell'alveo applicativo dell'art. 6 comma 2 del D. L. 31 maggio 2010, n.78 e, quindi, l'incarico ricoperto dal presidente e dai rappresentanti del consiglio di amministrazione dell'ente deve essere qualificato come onorifico, da intendersi senza diritto ad emolumenti di qualsiasi genere e con il solo ristoro delle spese e del gettone di presenza, ove previsto, sino ad un massimo di 30 euro.

Nell'attuale vigenza normativa, a nulla rileva la previsione statutaria che prevede la fissazione del trattamento economico degli amministratori dell'Azienda Speciale con delibera di Giunta comunale.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 23/11/2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)