

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 13 e 27 marzo 2012

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 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 del 21 febbraio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Solaro (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Solaro, con del 21 febbraio 2012, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere, relativa all'interpretazione dell'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010.

Il Comune, insieme ad altri, ha costituito, ai sensi degli artt. 31, 113 Bis e 114 del d.lgs. 18/08/2000 n. 267, alcune "Aziende speciali consortili", fra cui:

- Azienda speciale consortile "Comuni insieme per lo sviluppo sociale"
- Azienda speciale consortile "Consorzio sistema bibliotecario Nord-Ovest"
- Azienda speciale consortile "Agenzia formazione orientamento al lavoro"

Il Comune di Solaro fa inoltre parte del Consorzio "Parco delle Groane", istituito con la Legge della Regione Lombardia del 20/08/1976, n. 31.

Sia gli Statuti delle citate Aziende Speciali che quello del Consorzio del Parco delle Groane stabiliscono che ai componenti dei Consigli di amministrazione venga riconosciuta una indennità mensile per lo svolgimento delle relative cariche.

L'art. 6 comma 2 del d.l. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, prevede invece che diventi carica onorifica la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, a pena di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati.

La norma prosegue precisando una serie di esclusioni, in particolare relativamente "agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001,....nonché alle società".

Quanto agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 165/2001, il Comune osserva come nell'elenco delle pubbliche amministrazioni riportato all'art. 1 comma 2 del decreto citato risultano riportate "...le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e i loro consorzi e associazioni...". Quanto all'esclusione in capo alle società, il Comune ritiene possa ritenersi "generica ed incondizionata", e quindi non riservata alle società di capitali, ma teoricamente riconducibile anche alle società consortili.

Il Comune chiede pertanto se le Aziende speciali consortili sopra citate ed il Consorzio Parco delle Groane siano soggetti all' art. 6 comma 2 ovvero all'art. 6 comma 6 del D.L. 78/2010, convertito in legge 122/2010.

Chiede infine se l'art. 6 del citato d.l. n. 78/2010, alla luce del contenuto del comma 20 del medesimo articolo, sia direttamente applicabile alle società consortili degli enti locali ovvero richieda la previa specificazione dei principi legislativi da parte del legislatore regionale.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Solaro, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 ed 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 dell'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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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 per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del

Comune, il Sindaco quale 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.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Solaro con nota del 21 febbraio 2012.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una 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 del 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 di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune di Solaro può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo attenendo alla materia della "contabilità pubblica", in particolare all'applicazione di norme (compensi ai componenti di organi collegiali, di direzione, amministrazione e controllo) esplicitamente inserite dal legislatore all'interno di un testo normativo contenente "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria" volte, in particolare, alla generale riduzione dei costi degli apparati amministrativi e politici (art. 5 e seguenti d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010).

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare 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, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Appare opportuno evidenziare, in primo luogo, che i comuni partecipanti devono valutare la legittimità della perdurante legittima operatività dei Consorzi indicati alla luce della legge n. 191/2009 (legge di stabilità per il 2010) che, all'art. 2 comma 186, ha disposto la soppressione dei "consorzi di funzione" (opportune indicazioni interpretative possono essere tratte, fra le altre, dalle delibere delle Sezioni Piemonte n. 10/2010, Campania n. 118/2010, Lazio n. 15/2011 e Lombardia n. 1082/2010).

Venendo all'esame dei tre quesiti posti dal Comune, si evidenziano le norme oggetto di analisi.

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. 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".

La norma va letta all'interno del complessivo contesto di cui al decreto legge n. 78/2010, contenente altre previsioni normative (artt. 5 e 6) che hanno previsto varie forme di riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi.

In particolare il successivo comma 3 dell'art. 6 così dispone: "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”.

I quesiti posti dal Comune, in materia di compensi ai componenti del Consiglio di amministrazione di tre “Aziende speciali consortili” e di un Consorzio per la gestione di un parco, richiamano 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) e di Istituzioni (Deliberazione n. 1065/2010/PAR).

Quanto sopra permette di rispondere, in primo luogo, all’ultimo quesito, concernente l’eventuale necessaria intermediazione di una norma di legge regionale al fine di rendere applicabili le disposizioni dell’art. 6 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, anche nei confronti degli enti locali.

Invero, l’art. 6 comma 20 del d.l. n. 78/2010 prevede che “le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica”, non richiamando in tale regime di favore anche gli “enti locali” (come invece fatto in altre disposizioni del medesimo testo legislativo). Di conseguenza la Sezione ha più volte ribadito la diretta applicabilità delle disposizioni contenute nell’art. 6 del d.l. n. 78/2010, in particolare dei commi 2 e 3 riguardanti i compensi a organi politici e di amministrazione e controllo.

Per quanto concerne, invece, l’applicazione della norma nei confronti degli organi collegiali delle Aziende speciali consortili, la problematica è stata già oggetto di analisi nei precedenti pareri n. 361/2011/PAR e n. 674/2011/PAR), alle cui conclusioni (divieto di corresponsione di compensi agli organi collegiali) si rimanda, salvo quanto specificato nel corso ulteriore del presente parere.

Circa l’ambito soggettivo d’applicazione della norma, il comune istante fa notare che l’art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, prevede che “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,.....nonché alle società”. Sulla base dell’evidenziato tenore letterale, osserva come fra gli enti nominativamente previsti dall’art. 1 comma 2 del d.lgs.

165/2001 ci siano, fra gli altri, "...le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e i loro consorzi e associazioni...".

Pertanto, sulla base del richiamo, nella definizione delle eccezioni all'ambito soggettivo d'applicazione, agli enti nominativamente previsti dal d.lgs. n. 165/2001, prospetta l'esclusione dalla soggezione al precetto dell'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010 nei riguardi degli organi collegiali, anche di amministrazione, dei consorzi fra enti locali.

Il problema che, tuttavia, si pone è valutare se la citata esclusione valga per tutti i consorzi costituiti fra enti locali, qualunque sia l'attività prestata e, in particolare, la natura giuridica, o se possa valere per i soli consorzi che, in quanto "nominativamente previsti" dal d.lgs. 165/2001 ("norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") partecipino della medesima natura di "pubblica amministrazione" propria di tutti gli altri enti richiamati nell'art. 1 comma 2 del decreto (assoggettati alle regole del pubblico impiego in tema di organizzazione, assunzioni, retribuzione, etc.).

L'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 prevede che "gli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili" (con possibile partecipazione anche di altri enti pubblici). A tal fine i rispettivi Consigli approvano una convenzione (ai sensi del precedente articolo 30), unitamente allo statuto del consorzio.

Il successivo comma 8, che viene in rilievo anche ai fini della risposta al quesito in esame, ribadisce che "ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113-bis, si applicano le norme previste per le aziende speciali".

Il citato art. 31 del TUEL, che facolta i comuni alla costituzione di consorzi, è inserito all'interno del Titolo II capo V disciplinante le "forme associative" fra enti locali (fra cui figurano, oltre ai Consorzi, le Convenzioni, le Unioni e le altre forme di gestione associata previste, sulla base di norma regionale, dall'art. 33).

Le norme che legittimano la costituzione di aziende speciali si trovano, invece, negli artt. 113 bis e 114 del TUEL, vale a dire nel Titolo V, relativo ai "Servizi e interventi pubblici locali".

La prima norma sopra citata le individua e disciplina come una delle possibili forme per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, prevedendo che i rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori siano regolati da contratti di servizio.

La seconda disciplina, in generale, l'Azienda speciale quale ente strumentale del comune, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

In base al combinato disposto degli artt. 31, 113 bis e 114 del d.lgs. 267/2000, si desume come l'Azienda speciale costituisca un ente strumentale del singolo comune, mentre il Consorzio fra enti locali costituisce una delle possibili forme associative (alla pari di Convenzioni e Unioni), per la cui

disciplina il legislatore richiama, in quanto compatibili, le norme previste per le Aziende speciali (cfr. art. 31 d.lgs. 267/2000).

Il carattere strumentale all'esercizio di servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza che ha evidenziato come "il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati" (Cons. di Stato, n. 2605/2001, e in termini similari, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Il richiamo, per i Consorzi, alle norme disciplinari previste per le Aziende speciali non muta la struttura e forma giuridica del soggetto, che rimane un ente a partecipazione plurisoggettiva, una forma di associazione fra più enti locali (ed eventualmente altri soggetti pubblici), strumentale all'esercizio collettivo e congiunto di servizi a favore della popolazione di tutti i comuni consorziati. Di conseguenza troveranno applicazione le norme che valgono per le aziende speciali per quanto riguarda l'attività di erogazione del servizio, mentre torneranno applicabili quelle dei consorzi ove si tratti di regolamentare la vita associativa fra i comuni consorziati (costituzione e deliberazioni assembleari, nomina amministratori, adozione decisioni, etc.), come palesato dall'inciso legislativo "in quanto compatibili".

Fatta questa premessa di carattere generale, tornando al problema principale oggetto d'esame, va osservato che, per quanto riguarda natura giuridica e disciplina applicabile ai consorzi, viene in rilievo anche l'art. 2 comma 2 del d.lgs. 267/2000. Quest'ultimo dispone che le norme sugli enti locali, previste dal testo unico, si applicano altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi, con esclusione sia di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale, che, ove previsto dallo statuto, di quelli istituiti per la gestione dei servizi sociali" (di conseguenza, in entrambi i casi, possono possedere natura giuridica di diritto privato).

Da tale disposizione si era dedotto, per esempio, un principio di equiparazione tra i "consorzi di funzione" e gli enti consorziati, svolgendo i primi le funzioni trasferite dai secondi (essendo sostanzialmente soggetti collettivi coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati non potrebbe consentirsi un trattamento giuridico differente dell'ente consorziato rispetto al consorzio, cfr. Consiglio di Stato n. 1085/2008, richiamato dalla delibera della Sezione Piemonte n. 101/2010). Anche in altre pronunce della giurisprudenza di legittimità è stato ribadito come "i consorzi tra enti pubblici territoriali sono considerati essi stessi come enti pubblici territoriali" (cfr. Cass. Sez. V n. 3971/2002 e Cass. Sez. Un. n. 33691/2002).

Mentre in altre ancora traspare la natura giuridica di diritto privato (cfr. Cass. Sez. Un. n. 24/1999).

Da ultimo la Cassazione, Sezione lavoro n. 4062 del 18/02/2011, ha ritenuto corretta la qualificazione in termini di "ente pubblico economico" per un consorzio intercomunale di servizi, sottolineando come, pur a fronte dell'elencazione presente nell'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, ci si debba riferire necessariamente ad enti pubblici non economici, presupposto non presente nel caso sottoposto all'esame della Corte di legittimità ("l'indagine rivolta a stabilire se un ente pubblico sia o meno economico deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo", cfr. Cass. citata). Sia analizzando il dato normativo (art. 2 comma 2 TUEL), che le elaborazioni giurisprudenziali, si desume, pertanto, come non tutti i Consorzi indicati negli art. 31, 113 bis e 114 del TUEL hanno la medesima natura giuridica.

Di conseguenza l'esclusione dall'ambito di applicazione soggettiva dell'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010 può valere se, a prescindere dal *nomen iuris*, si tratti effettivamente di un consorzio avente natura giuridica di diritto pubblico (con personale assoggettato alle regole valevoli per tutti i dipendenti pubblici, prime fra tutte quelle dettate dal d.lgs. 165/2001 in tema di modalità di reclutamento e stato giuridico ed economico).

Solo in questo caso il richiamo all'elenco ricognitivo presente nell'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001, che individua le pubbliche amministrazioni formalmente intese, appare pertinente.

Non nel caso in cui, invece, si tratti di un ente avente personalità giuridica di diritto privato, il prospettato richiamo, da parte dell'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, ai "consorzi e altre forme associative" fra regioni, province e comuni previste nell'elenco dell'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001 (che, come noto, fa riferimento ad una serie di enti aventi personalità giuridica di diritto pubblico) non sembra appropriato.

Pertanto l'analisi si sposta dal piano puramente normativo all'esame degli statuti e degli scopi del Consorzio, al fine di desumere quegli indici interpretativi tesi a valorizzarne la natura giuridica pubblica, piuttosto che privata (alla luce di quanto evidenziato dalla giurisprudenza della Cassazione, per tutte Sez. Un. n. 10968/2001 e n. 15661/2006).

A tal fine sono stati esaminati gli statuti delle tre aziende speciali consortili.

Solo in quello dell'Agenzia per la formazione e l'orientamento al lavoro (AFOL nord ovest Milano) è esplicitata la natura giuridica di diritto pubblico (art. 2), così come la sottoposizione del personale al CCNL degli enti locali.

Gli statuti, invece, dei consorzi "Comuni insieme per lo sviluppo sociale" e "Sistema bibliotecario nord ovest", non riportano indicazioni circa la natura giuridica, né relativamente al regime cui sono assoggettati i rispettivi dipendenti (elemento da cui poter trarre indici della rispettiva natura giuridica), trasparendo tuttavia, dalla complessiva regolazione, la sostanziale natura giuridica privata.

Di conseguenza, sulla base di quanto finora argomentato, solo per quanto concerne il primo dei consorzi sopra indicati (AFOL nord ovest Milano) appare pertinente la non applicazione dell'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, in quanto consorzio avente natura giuridica pubblica (come tale includibile nell'elenco previsto dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001).

Per quanto riguarda il Consorzio Parco delle Groane, istituito con legge della Regione Lombardia n. 31 del 20/08/1976, successivamente abrogata e sostituita dagli artt. 8 e ss della legge n. 16 del 16/07/2007, le opzioni interpretative sono in parte differenti.

Si premette in primo luogo che, trattandosi di consorzio per la gestione di un parco, istituito con legge regionale, non rientra nell'ambito applicativo della normativa dettata in tema di soppressione dei consorzi di funzione (art. 2 comma 186 della legge n. 191/2009, come modificato dall'art. 2 comma 44 del d.l. n. 225/2010, convertito dalla legge n. 10/2011).

L'art. 1 della LR Lombardia n. 31/1976 istituiva il Parco delle Groane affidandone la gestione ad un consorzio composto da diversi comuni della provincia di Milano (oltre lo stesso Comune e Provincia di Milano). Il successivo art. 2 disciplinava un apposito procedimento per la predisposizione e approvazione dello Statuto consortile, che all'art. 2, dispone che il Consorzio ha propria personalità giuridica di diritto pubblico (il precedente art. 1 richiama, oltre le norme regionali e quelle statutarie, anche la legge n. 142/1990, previgente disciplina dell'ordinamento degli enti locali).

La LR Lombardia n. 31/1976 è stata, come accennato, abrogata dalla LR n. 16/2007 che, tuttavia, agli artt. 8 e seguenti, ha ribadito la gestione a mezzo consorzio del Parco delle Groane (l'art. 12 ter della LR n. 16/2007, introdotto dalla LR n. 12/2011, ha altresì istituito anche il "Parco naturale delle Groane" affidandone la gestione sempre al consorzio che gestisce il "Parco delle Groane").

Pertanto, trattandosi, in base alla legislazione regionale ed alle previsioni statutarie, di un consorzio avente natura giuridica di diritto pubblico appare appropriata l'inclusione fra gli enti nominativamente previsti nel d.lgs. 165/2001 e, conseguentemente, nella deroga posta dall'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010.

Le argomentazioni riportate non mutano in seguito alla recente trasformazione del consorzio "Parco delle Groane" in "Ente di diritto pubblico" ai sensi dell'art. 2 della LR n. 12 del 04/08/2011, posto che, fra gli enti nominativamente elencati dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001, figurano anche gli "enti pubblici non economici, nazionali, regionali e locali", in cui rientrerebbero gli enti parco regionali come ridisciplinati dalla LR n. 12/2011.

L'esposta opzione interpretativa non esclude, come accennato all'inizio, l'applicazione di altre normative limitative di spesa, diverse dall'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010.

Infatti il citato successivo comma 3 del medesimo articolo di legge dispone che, dal primo gennaio 2011, le indennità, i compensi, o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle "pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 196/2009", 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, siano automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo d'applicazione, la norma richiama l'art. 1 comma 3 della legge n. 196/2009 che, nel definire i destinatari della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, fa riferimento ad una definizione di "pubblica amministrazione" mutuata dal diritto comunitario (dovendo, ai fini del rispetto degli obiettivi d'indebitamento netto e debito posti in sede europea, consolidare i bilanci di una serie di soggetti, considerati "pubblici" dall'ordinamento europeo, secondo i criteri statistico economici propri del Regolamento CE n. 2223/1996, c.d. SEC 95, il legislatore ha proposto, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di contabilità e finanza pubblica, un'autonoma definizione di "pubblica amministrazione").

L'art. 1 comma 2 della legge n. 196/2009 dispone che, "ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari". Il successivo comma 3 precisa che "la ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre".

L'ultimo elenco, pubblicato in data 30/09/2011 (Gazzetta Ufficiale n. 228 del 30/09/2011) riporta all'interno delle "Amministrazioni locali", i "Consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protette" che, di conseguenza, rientrano nell'ambito di applicazione previsto dall'art. 6 comma 3 del d.l. n. 78/2010.

Pertanto ai compensi previsti per gli organi di direzione, amministrazione e controllo del consorzio "Parco delle Groane" deve trovare applicazione la riduzione del 10% prevista dalla richiamata norma.

Per quanto concerne invece l'azienda speciale consortile (AFOL nord ovest Milano) che, come sopra esposto, non sembra soggiacere all'applicazione dell'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, l'analisi circa l'eventuale riduzione del compenso agli organi di direzione, amministrazione e controllo, del 10%, ai sensi del successivo comma 3, si mostra più articolata.

L'ultimo citato "elenco ISTAT" inserisce fra le "Amministrazioni locali" anche i "Consorzi intercomunali dei servizi socio assistenziali", così come riporta, altresì, fra le "Altre amministrazioni locali" una serie di consorzi, nominativamente individuati, gerenti attività similari a quelle

dell'azienda speciale consortile indicata nell'istanza (si rimanda, in proposito, all'elenco ISTAT pubblicato il 30/09/2011).

Il fatto, tuttavia, che un'azienda speciale consortile non sia nominativamente inserita nell'elenco non significa che ne sia esclusa.

Nell'emanare il provvedimento ricognitivo, infatti, l'ISTAT si cura di precisare che, fra le "Altre amministrazioni pubbliche", sono inclusi "gli enti per i quali è stato accertato il possesso dei requisiti richiesti dal Regolamento UE n. 2223/96 (SEC95 – Sistema Europeo dei Conti)".

Pertanto, dato che si tratta di elenco in continua evoluzione, annualmente aggiornato ed integrato dall'ISTAT in base all'esame di bilanci e statuti di amministrazioni, enti e società, sulla base dei presupposti e requisiti statistico economici previsti dal regolamento europeo, altre amministrazioni possono essere incluse successivamente (o inserite in via interpretativa, se e nei limiti in cui si ritenga praticabile tale opzione).

Appare pertanto opportuno che il comune istante avvii apposita istruttoria presso l'ISTAT, inviando atto costitutivo, statuto e bilanci degli ultimi esercizi. Medio tempore appare prudente non erogare agli organi di direzione, amministrazione e controllo, il 10% del compenso previsto (quale risulta alla data del 30 aprile 2010) e ad accantonarlo in attesa dell'esito del procedimento.

Circa, infine, il dubbio sollevato dal Comune sul se i Consorzi fra enti locali possano rientrare fra le ipotesi derogatorie previste dall'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010 in quanto "società", posto che, come prospettato, l'esclusione legislativa non sarebbe riferita alle sole società di capitali, il Collegio non condivide tale assunto.

Infatti, ai sensi dell'art. 2602 del cod. civ. "con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono una organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese".

Mentre le società consortili sono disciplinate dal successivo art. 2615 ter in base al quale le società previste nei capi III e seguenti del Titolo V del codice civile (in nome collettivo, in accomandita semplice, per azioni, a responsabilità limitata e in accomandita per azioni) possono assumere come oggetto sociale gli scopi indicati nell'articolo 2602. Questo implica che i consorzi ex art. 2602 cod. civ. (fra cui, per quanto interessa in questa sede, i Consorzi previsti dagli artt. 31, 113 bis e 114 del d.lgs. 267/2000) costituiscono soggetti, aventi struttura e forma giuridica distinta rispetto alla società consortile prevista dall'ex art. 2615 ter cod. civ.

Di conseguenza l'esclusione prevista, per le società, dall'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, può valere per le sole "società consortili", che sono effettivamente soggetti giuridici costituiti in forma societaria, non per i consorzi istituiti ai sensi dell'art. 2602 del cod. civ. Ne discende la non appropriatezza, per i consorzi fra enti locali, del richiamo alla disciplina posta dall'art. 6 del comma 6 del d.l. n. 78/2010 (che prevede la riduzione

del 10% per i compensi erogati agli organi di amministrazione e controllo delle società inserite nel c.d. elenco ISTAT nonché di quelle possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria dalle amministrazioni pubbliche), non trattandosi di enti aventi natura e struttura societaria.

Per concludere appare opportuno ricordare che, in virtù di recenti provvedimenti normativi, alcuni enti strumentali di regioni, province ed enti locali, devono osservare altre disposizioni, sempre afferenti la materia del quesito proposto (composizione e compenso agli organi collegiali di amministrazione, direzione e controllo).

Infatti, l'art. 22 comma 3 del d.l. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, dispone che Regioni, Province autonome ed Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6 comma 5 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legge. Quest'ultima norma prevede che tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che gli organi di amministrazione e quelli di controllo, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

04/04/2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)