



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 394 /2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 5 novembre 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Presidente della Giunta regionale del Piemonte, in data 25 settembre 2013 e pervenuta il 26 settembre 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto l'applicabilità dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, ai componenti dei Consigli di amministrazione dei consorzi di Enti locali partecipati anche dalle Regioni;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Giunta regionale del Piemonte ha inoltrato alla Sezione un quesito inerente all'applicabilità dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 del 2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai componenti dei Consigli di amministrazione dei Consorzi di Enti locali che siano partecipati anche dalle Regioni.

Richiamato il contenuto del citato co. 7 dell'art. 5, il Presidente della Giunta regionale ha osservato che l'Ente fa parte di un Consorzio, l'Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale disciplinata dall'art. 8 della legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 e s.m.i., destinatario della disposizione normativa richiamata sopra, in quanto consorzio di Enti locali conformato a quanto previsto dall'art. 31 del TUEL. e che, conseguentemente, deve dare indicazioni ai propri rappresentanti negli organi di detto organismo in ordine alla remunerazione dei componenti del Consiglio di amministrazione, considerato che il citato co. 7, dell'art. 5 *"stabilisce la gratuità della carica di amministratori di forme associative di enti locali, senza ulteriori precisazioni o distinzioni soggettive"*.

Il richiedente ha precisato che la Direzione Affari istituzionali ed Avvocatura della Regione Piemonte ha espresso un parere al riguardo con il quale ha sostenuto l'applicabilità della norma anche agli amministratori dell'Agenzia predetta (parere in data 21 febbraio 2012, prot. n. 2325/DB0500).

Il Presidente della Giunta regionale ha evidenziato, inoltre, che la Sezione regionale di controllo della Lombardia della Corte dei conti si è occupata già della questione con un parere con il quale ha concluso che, in base ad una

lettura coordinata e sistematica degli artt. 6, co. 2 e 3, e 5, co. 7, del d.l. n. 78 del 2010, *"la collocazione dell'art. 5 comma 7 del d.l. n. 78/2010 all'interno di una disposizione afferente agli organi di governo e apparati politici, ove invece il successivo articolo 6 si riferisce agli "apparati amministrativi" indurrebbe a ritenere che al consiglio di amministrazione dei consorzi sia "preferibile, su un piano di interpretazione sistematica, l'applicazione dell'art. 6 riferito alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi (in particolare, dei commi 2 e 3), anziché dell'art. 5, co. 7 (parere in data 30 luglio 2012, n. 353). Successivamente, la stessa Sezione di controllo della Lombardia ha ribadito la conclusione precedente, ponendo in evidenza che "l'art. 5 comma 7 del d.l. n. 78/2010 è collocato all'interno del Capo II del Decreto, dedicato alla "riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi" e che, pertanto, "la sua ratio è quella di "contenere la spesa per gli "organi costituzionali, di governo e negli apparati politici". Al contrario, "il successivo art. 6, dedicato alla "riduzione dei costi degli apparati amministrativi", contiene due commi (il 2 ed il 3) tesi ad azzerare o limitare i compensi ad organi collegiali e di direzione, amministrazione e controllo" (Sez. contr. Lombardia, 10 gennaio 2013, n. 6).*

Ha rilevato, poi, che la Sezione del controllo per la Regione Sardegna, nel parere n. 54/2013/PAR si è orientata in senso diverso affermando che :*" ... il riferimento al concetto generico di "amministratori" di cui all'art. 5, comma 7 del dl. 78/2010 — disciplina dettata in materia di contenimento delle spese della politica, tra le quali deve essere ascritta anche quella per il funzionamento dei consorzi imbriferi — volutamente utilizzato in tale forma omnicomprensiva da parte del legislatore, è in grado di abbracciare sia la posizione dei rappresentanti dell'assemblea, sia quella dei componenti del consiglio di amministrazione" (Sez. contr. Sardegna, 17 giugno 2013, n. 54).*

Il Presidente della Giunta regionale, dopo aver richiamato le pronunce indicate sopra, ha osservato che *"sussiste incertezza sull'interpretazione dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del decreto legge 78/2010, come convertito nella legge 122/2010, con particolare riferimento alla sua applicabilità ai consigli di amministrazione dei consorzi di enti locali" e, quindi, ha formulato il quesito indicato sopra.*

Considerato in

DIRITTO

La richiesta proveniente dal Presidente della Giunta Regionale del Piemonte riguarda la possibilità di prevedere l'attribuzione di un compenso ai componenti dei consigli di amministrazione dei Consorzi costituiti fra più Enti locali ai quali partecipi anche la Regione, tenuto conto delle disposizioni contenute negli artt. 5, co. 7, e 6, co. 2 e 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2012, n. 122.

Come evidenziato nella richiesta di parere, alcune Sezioni di controllo della Corte dei conti si sono pronunciate sulla questione, in sede consultiva, giungendo a conclusioni non uniformi, ritenendo applicabili disposizioni differenti, con conseguenze diverse.

Peraltro, con alcune pronunce, anche di questa Sezione, è stata posta in dubbio la stessa ammissibilità soggettiva del quesito poiché, in sostanza, la richiesta riguarderebbe una questione che non sarebbe riconducibile direttamente al soggetto istante (Regione, Provincia o Comune) ma all'organizzazione di un altro soggetto pubblico (nel caso di specie un Consorzio) partecipato dall'Amministrazione istante.

La sussistenza di posizioni divergenti in ordine alla stessa ammissibilità di quesiti di questa natura e, nei casi nei quali sono ritenuti ammissibili, di soluzioni divergenti, inducono la Sezione a rimettere l'esame della questione e la decisione in ordine ai profili di ammissibilità soggettiva e di merito al Presidente della Corte dei conti affinché valuti l'opportunità di addivenire ad una decisione di indirizzo unitario, configurandosi i presupposti dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, per la rimessione alle Sezioni riunite della Corte ovvero dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, per la rimessione alla Sezione delle Autonomie della Corte.

Al fine di indicare le questioni oggetto della rimessione, la Sezione osserva quanto segue.

1. Nell'ambito dell'intervento legislativo di contenimento della spesa pubblica varato con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2012, n. 122, che ha introdotto "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", sono contenuti l'art. 5 che detta disposizioni dirette a favorire le "*Economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici*" e l'art. 6 che prevede la "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*".

1.1. Secondo un primo orientamento, la posizione dei componenti degli organi di amministrazione dei consorzi partecipati dagli Enti locali sarebbe disciplinata dal co. 7, dell'art. 5 del citato d.l. n. 78 del 2010, che prevede che *"Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti"* (in proposito: Corte conti, sez. contr. Emilia Romagna, 28 luglio 2011, n. 34; Sez. contr. Veneto, 26 aprile 2012, n. 283; Sez. contr. Sardegna, 17 giugno 2013, n. 54).

In proposito, si è ritenuto che *"la norma dispone testualmente l'estensione del divieto assoluto di erogare retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti agli amministratori <..di forme associative di enti locali aventi ad oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche..>"* e che *"il divieto di cui trattasi deve, pertanto, ritenersi riferito anche ad amministratori di consorzi tra comuni, costituiti ai sensi dell'articolo 31 TUEL"* (Sez. contr. Emilia Romagna, 28 luglio 2011, n. 34).

1.2. Un diverso orientamento, richiamato l'art. 31 del TUEL che disciplina l'organizzazione dei consorzi fra Enti locali, ritiene che per individuare quale sia la disposizione di contenimento della spesa occorra distinguere fra assemblea consortile, composta dai rappresentanti degli enti associati, e consiglio di amministrazione, organo esecutivo eletto dall'assemblea che in relazione alle comunità locali non ha *"alcun rapporto di rappresentanza politica, nemmeno di secondo livello (come invece per l'assemblea consortile)"* (Sez. contr. Lombardia, 30 luglio 2012, n. 353).

Da questa premessa viene tratta la conseguenza che la disposizione contenuta nel citato art. 5, co. 7 del d.l. n. 78 si applica ai soli componenti dell'assemblea consortile poiché si colloca *"all'interno di una disposizione tesa a contenere gli oneri di spesa per gli "organi politici", mentre la riduzione dei costi degli apparati amministrativi è rimessa al successivo articolo 6 che contiene, a sua volta, altri precetti tesi comunque all'azzeramento dei compensi per organi collegiali (comma 2) o al contenimento per quelli di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione (comma 3)"*.

Ai componenti del Consiglio di amministrazione risulterebbe applicabile, quindi, *"l'art. 6 riferito alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi (in particolare, dei commi 2 e 3)"*. Peraltro, è stato

precisato che *"anche applicando quest'ultima norma il risultato non cambia, imponendo anche l'art. 6 comma 2 del d.l. n. 78/2010 la gratuità degli incarichi in organi collegiali degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche"*.

1.3. La distinzione fra componenti dell'assemblea e del consiglio di amministrazione dei consorzi è stata ritenuta ininfluenza da altra Sezione della Corte che ha rilevato che *"... il riferimento al concetto generico di "amministratori" di cui all'art. 5, comma 7 del dl. 78/2010 — disciplina dettata in materia di contenimento delle spese della politica, tra le quali deve essere ascritta anche quella per il funzionamento dei consorzi imbriferi — volutamente utilizzato in tale forma onnicomprensiva da parte del legislatore, è in grado di abbracciare sia la posizione dei rappresentanti dell'assemblea, sia quella dei componenti del consiglio di amministrazione"* (Sez. contr. Sardegna, 17 giugno 2013, n. 54).

2. La divergenza delle posizioni sinora espresse in merito alla questione proposta dal Presidente della Giunta regionale induce la Sezione a precisare, ulteriormente, quanto segue, sia in merito all'ammissibilità del quesito che al merito della risposta da formulare.

2.1. In base alla consolidata giurisprudenza contabile, prima di procedere all'esame del merito di ciascuna richiesta di parere, la Sezione deve verificare che la domanda provenga da uno degli enti individuati dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003: Regioni, Province e Comuni¹.

Conseguentemente, è stato ritenuto, con orientamento costante, che i Consorzi e le Unioni di Comuni non siano legittimati alla proposizione di richieste di parere.

2.1.1 In relazione all'interpretazione dell'ambito di applicazione dell'art. 5, co. 7 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), è stato ritenuto da alcune pronunce che la carenza di legittimazione dei Consorzi e delle Unioni comporti la dichiarazione di inammissibilità delle richieste provenienti da Enti legittimati (Regione, Province e Comuni) qualora la tipologia del quesito evidenzii che si tratta di questione attinente direttamente a scelte organizzative e finanziarie dell'organismo partecipato che, in base al citato criterio della legittimazione, non avrebbe potuto formulare il quesito (Sez. contr.

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle/404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

Piemonte, 26 novembre 2010, n. 78; id., 20 dicembre 2010, n. 93; id., 15 aprile 2011, 47; id., 25 settembre 2012, n. 297; Sez. contr. Veneto 26 aprile 2012, n. 283, che, pur dubitando dell'ammissibilità, fornisce, comunque, il richiesto parere).

2.1.2. Le altre pronunce che hanno fornito indicazioni in merito alle modalità di applicazione del citato art. 5, co. 7 del d.l. n. 78 del 2010 hanno ritenuto ammissibile il quesito anche sotto il profilo soggettivo (Corte conti, Sez. contr. Emilia Romagna, 28 luglio 2011, n. 34; Sez. contr. Lombardia, 30 luglio 2012, n. 353; Sez. contr. Sardegna, 17 giugno 2013, n. 54).

2.1.3. Anche se è indubbio che l'orientamento maggioritario si è espresso ritenendo l'ammissibilità del quesito proposto da un Ente locale, relativo alle modalità di applicazione del citato art. 5, co. 7 del d.l. n. 78 del 2010 in riferimento ai consorzi, si ritiene di rimettere al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità che le Sezioni riunite o la Sezione Autonomie definiscano in modo unitario la questione che incide, indubbiamente, non solo sull'organizzazione dei consorzi ma anche sugli obblighi di contenimento della spesa pubblica dell'Ente locale e dei suoi organismi partecipati.

2.2. In caso di riconosciuta ammissibilità del quesito, la Sezione ritiene che gli articoli 5 e 6 del citato d.l. n. 78 del 2010 siano diretti a contenere i costi delle Amministrazioni pubbliche e si inseriscono nell'ambito di alcuni interventi normativi finalizzati alla semplificazione dell'organizzazione degli Enti locali e dei loro organismi strumentali.

Una parte significativa delle disposizioni in questione ha riguardato l'introduzione del principio della gratuità degli incarichi ulteriori degli amministratori locali che percepiscono già un compenso per lo svolgimento della loro attività. L'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 è la chiara espressione di questo principio, laddove la rubrica prevede espressamente che gli interventi indicati nella norma consistono in *"Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici"*.

Altra parte delle disposizioni ha riguardato, invece, i componenti degli organi di amministrazione di enti ed organismi strumentali o partecipati dagli Enti locali. In proposito, la rubrica dell'art. 6 del d.l. n. 78 specifica che la norma è diretta a favorire la *"riduzione dei costi degli apparati amministrativi"*, prevedendo il principio della gratuità laddove l'Ente riceva contributi pubblici (co. 2), ovvero la riduzione percentuale negli altri casi (co. 3).

La diversità dei riferimenti normativi (art. 5, co. 7 e artt. 6, co. 2 e 3 del d.l. n. 78 del 2010) che prevedono destinatari differenti sembrerebbe applicabile anche ai consorzi degli Enti locali che hanno un'organizzazione complessa che vede la presenza dell'assemblea dei consorziati, organo politico, e il consiglio di amministrazione, organo gestionale.

3. Tuttavia, considerate le incertezze interpretative richiamate sopra e il particolare rilievo che le questioni relative all'ammissibilità ed alla soluzione da adottare rivestono in relazione all'operatività delle Amministrazioni territoriali, la Sezione ritiene necessario che le questioni stesse vengano esaminate unitariamente dalle Sezioni riunite ovvero dalla Sezione delle Autonomie, secondo quanto riterrà opportuno il Presidente della Corte dei conti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

sospende la pronuncia in relazione al quesito posto dal Presidente della Giunta regionale del Piemonte, inerente all'applicabilità dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 del 2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai componenti dei Consigli di amministrazione dei Consorzi di Enti locali che siano partecipati anche dalle Regioni, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza in relazione alla sussistenza dei presupposti dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 per addivenire ad una pronuncia delle Sezioni riunite ovvero dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 per addivenire ad una pronuncia della Sezione delle Autonomie.

La presente delibera sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Presidente della corte dei conti e al Presidente della Giunta regionale del Piemonte.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 5 novembre 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il 20 novembre 2013
Il Funzionario Preposto
F.to Federico Sola