



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 4/SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 10 febbraio 2014

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione: Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DEL GROSSO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Anna Maria CARBONE, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA, Salvatore SFRECOLA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO

Consiglieri: Teresa BICA, Rosario SCALIA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Gianfranco POSTAL, Giuseppe Maria MEZZAPESA

Primi referendari Gianluca BRAGHÒ, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 9 della deliberazione 16 giugno 2000, n.14 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite 3 luglio 2003 n. 2 (G.U. 16 luglio 2003 n. 163), nonché dalla deliberazione del Consiglio di

Presidenza della Corte dei conti n. 229/CP/2008, del 19 giugno 2008 (pubbl. in G.U. 2 luglio 2008, n. 153);

Vista l'ordinanza n. 3, del 23 gennaio 2014, con la quale il Presidente della Corte dei Conti, valutata la particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, della questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nella deliberazione n. 394, del 5 novembre 2013, ha deferito alla Sezione delle Autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla predetta Sezione regionale di controllo;

Vista la nota prot. n. 100 in data 30 gennaio 2014 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle Autonomie per l'odierna adunanza, ai fini dell'esame del seguente argomento all'o.d.g.:

- 1) Questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 174/2012, con deliberazione n. 394/2013/PAR, avente ad oggetto l'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.

Udito il relatore, Consigliere Rinieri Ferone

PREMESSO

1. La questione di massima sulla quale la Sezione delle Autonomie è chiamata a pronunciarsi origina da una richiesta di parere del Presidente della Giunta regionale del Piemonte, avanzata alla Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

I quesiti posti dalla Sezione remittente sono i seguenti:

A) Se sia ammissibile sotto il profilo soggettivo una richiesta di parere inoltrata dagli Enti legittimati (Regione, provincia, comune), qualora il contenuto del quesito evidenzi che si tratta di questione attinente direttamente a scelte organizzative e finanziarie di un organismo partecipato (nel caso di specie un Consorzio) che, in base al criterio della legittimazione, non avrebbe potuto formulare il quesito (Consorzi ed Unioni di Comuni);

B) Se sia applicabile l'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.

2. Sul punto A) si rilevano posizioni divergenti delle Sezioni regionali di controllo. Nel senso dell'inammissibilità soggettiva le Sezioni regionali di controllo: Piemonte, nn. 4, 10, 16 e 34/2008; id, 26 novembre 2010, n. 78; id., 20 dicembre 2010, n. 93; id., 15 aprile 2011, 47; id., 25 settembre 2012, n. 297; Veneto 26 aprile 2012, n. 283; Campania nn. 17 e 38/2009. Nel senso dell'ammissibilità soggettiva: 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.

Per quel che concerne il merito evidenziato al punto B) la questione riguarda l'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 (art. 31 del TUEL) che siano partecipati anche dalle Regioni. In particolare, l'Ente che fa parte di un consorzio denominato Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale, disciplinata dall'art. 8 della legge regionale 4 gennaio 2000, n. 1 e s.m.i., 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 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, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti”*.

Nella richiesta di parere viene evidenziato che alcune Sezioni regionali della Corte dei conti si sono pronunciate sulla questione, in sede consultiva, giungendo a soluzioni non uniformi.

La Sezione regionale di controllo della Lombardia della Corte dei conti nei pareri del 30 luglio 2012, n. 353 e del 10 gennaio 2013, n. 6, in base ad una lettura coordinata e sistematica degli artt. 6, co. 2 e 3, con l'art. 5, co. 7, del d.l. n. 78 del 2010, ha ritenuto preferibile l'applicazione dell'art. 6 in quanto riferito alla *“riduzione dei costi degli apparati amministrativi”* (in particolare, dei commi 2 e 3), piuttosto che l'art. 5 comma

7 collocato, invece, all'interno di una disposizione afferente alla "riduzione dei costi degli organi di governo e apparati politici".

La Sezione regionale di controllo della Sardegna nel parere del 17 giugno 2013, n. 54 considera 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".

Sui suddetti punti, ravvisata, come già ricordato, la presenza di soluzioni divergenti, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha sospeso la pronuncia sulla richiesta di parere *de quo* e ha disposto la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti, per le determinazioni di competenza in merito all'eventuale deferimento della prospettata questione di massima alla Sezione delle Autonomie, ai sensi del disposto di cui all'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213. Il Presidente della Corte, come già ricordato nel preambolo della presente deliberazione, ha deferito la questione a questa Sezione.

CONSIDERATO

1. Sul punto dell'ammissibilità soggettiva la Sezione delle Autonomie, prima con l'atto del 27 aprile 2004 contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, poi con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Sulla specifica fattispecie in cui la richiesta di parere venga formulata da uno dei soggetti istituzionali legittimati, ma di interesse di un altro ente che dovrebbe poter utilizzare il criterio orientativo enunciato, come accade nel caso di specie, gli orientamenti delle Sezioni regionali sono di due tipi: il primo, che ritiene che la tassatività dei soggetti legittimati sia non solo nominale, ma anche sostanziale, nel senso che se la richiesta, pur formulata da uno degli enti previsti dalla norma, propone una questione destinata ad avere sviluppi nell'ambito della gestione di un ente non

legittimato, è inammissibile (Sez Reg, Piemonte, nn. 4, 10, 16 e 34 /2008; Sez Reg. Piemonte n. 297/2012; Sez Reg. Campania nn. 17 e 38/2009). Il secondo che ammette le richieste rientranti nella fattispecie che si sta trattando, in quanto la funzione dell'attività consultiva, vista da parte dell'ente richiedente, 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..... consentendo, 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". (Sez. Reg. Lombardia n. 36/2009, 353/2012, 6/2013).

In realtà dalla norma che codifica l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, non si ricava alcun vincolo finalistico tra legittimazione soggettiva ad interpellare la Sezione regionale ed oggettiva ricaduta del criterio orientativo pronunciato dalla Sezione di controllo in una materia di esclusiva competenza del soggetto legittimato. Tanto premesso e ferma restando la necessità che concorra l'altra condizione oggettiva a cui è subordinata l'attività consultiva e cioè l'inerenza alla materia della contabilità pubblica, aspetto non toccato nella questione in esame, è intuibile che il presupposto della legittimazione è rappresentato dalla presenza di un interesse concreto all'attività di orientamento interpretativo. Tale interesse può ritenersi sussistente ogni qualvolta il soggetto legittimato a richiedere il parere abbia assunto tale iniziativa per poter esercitare una sua attribuzione, qualunque sia l'ambito materiale di questa e , dunque, anche al solo scopo di esercitare la propria attività di indirizzo come prospettato dalla Regione nel caso di specie che, in quanto partecipante al consorzio, deve indicare ai suoi rappresentanti in seno all'organismo il proprio orientamento sulla gratuità, o meno, dell'incarico di consigliere di amministrazione del consorzio. Peraltro, la funzione di indirizzo politico amministrativo è funzione tipica degli organi di governo come dispone l'art. 4, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 165/2001, (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni) nel cui ambito rientra proprio quello di assumere "decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo", disposizione che, quanto meno per il principio in essa contenuto, può ritenersi riferibile in via analogica agli organi di governo degli enti territoriali.

In conclusione può, quindi, ritenersi che la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito solo la mera funzione di "nuncius" che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni.

2. La questione posta e cioè se per i componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi di enti locali trovi, o meno, applicazione l'art. 5, comma 7 del D.L. 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, (gratuità dell'incarico) viene affrontata nei precedenti delle Sezioni regionali più sopra richiamati - ed anche in altri analoghi per brevità non citati - utilizzando chiavi interpretative limitate al solo contesto normativo in esame.

In un caso è stata focalizzata l'attenzione sull'accezione di "amministratori" evocati nell'art. 5, comma 7, (Sez. Reg. Sardegna n. 54/2013/PAR) che, a ragione della ritenuta omnicomprensività del termine, andrebbe riferito sia ai componenti degli organi politici, sia a quelli dei consigli di amministrazione, per cui ai consiglieri di amministrazione dei consorzi, in quanto amministratori, si applica l'art 5 comma 7. In altre ricostruzioni (Sez. Reg. Lombardia, parere n. 353 del 30.7.2012; e Sez. contr. 10.1.2013, n. 6) è stato valorizzato il significato di "apparati amministrativi" come categoria concettuale più congeniale alla figura del consiglio di amministrazione e, quindi, estranea alla categoria degli apparati politici per cui la disciplina applicabile non sarebbe quella dell'art. 5, comma 7, bensì quella dell'art. 6, comma 3, riferita, appunto, ai costi degli apparati amministrativi.

Nell'affrontare la questione interpretativa in esame, occorre premettere, in via di metodo, che non si può prescindere da un approccio sistematico diretto ad individuare l'ambito unitario di riferimento della disciplina normativa in argomento. Se si opera tale approccio, come si dirà di qui a poco, si giunge alla conclusione che nella materia di che trattasi la disciplina normativa si distingue in due specifici ambiti applicativi di riferimento: uno relativo al complesso organizzativo in cui sono strutturati gli enti territoriali, l'altro riferito al simmetrico complesso organizzativo della Pubblica

amministrazione, esclusi gli enti territoriali. Sul punto, peraltro, – e prima della disamina normativa - è essenziale il richiamo alla sentenza 14 giugno 2012, n. 151, della Corte Costituzionale, che nel decidere sulla q.l.c. relativa proprio a quella parte dell'art. 5, comma 7 del d.l. 78/2010 che dispone la gratuità degli incarichi ivi considerati, afferma che quella norma è espressione di una “disciplina uniforme” diretta a conseguire la riduzione “della spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi” che si traduce in “un principio di gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali”,

Ed invero, venendo ora all'assunto introduttivo, tale uniformità di disciplina rappresenta una costante dello specifico settore che emerge da un'attenta analisi delle disposizioni normative che si sono succedute nella materia. Da questa “rassegna” delle norme si evincono i due obiettivi perseguiti dal legislatore: da un lato, sfoltire gli apparati amministrativi di tutti quegli organismi non caratterizzati dalla necessità strutturale-istituzionale, dall'altro ridurre il peso economico degli organi di governo necessari, affidando tale compito all'autonomia dei medesimi organi, salvo intervenire sugli aspetti già disciplinati dalla legge generale.

La prima disposizione che fa cogliere la prospettata distinzione è quella contenuta nell'art. 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria per il 2002) dove sotto la rubrica “Riordino degli organismi collegiali” si codifica il divieto per le pubbliche amministrazioni “escluse quelle delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane”, di istituire comitati, commissioni, consigli ed altri organismi collegiali, fatte alcune eccezioni per gli organismi indispensabili da individuare espressamente entro termini definiti ed in mancanza di tale ricognizione viene previsto il divieto di corrispondere alcun compenso ai componenti degli organismi collegiali. Dunque, già in questa prima norma si delineano i due percorsi normativi: da un parte quello riferito alle amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti territoriali, dall'altra tali enti.

Nella materia interviene poi la “finanziaria” per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266). Con tale legge vengono stabilite, innanzitutto, una serie di misure di riduzione degli emolumenti spettanti agli organi di rappresentanza politica, tra i quali anche le indennità di funzione ed i gettoni di presenza per i componenti degli organi di governo delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane (art. 1, comma 54);

nello stesso comma alla lettera c) era anche prevista la riduzione delle utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali di vertice degli enti territoriali ivi menzionati ed ai componenti delle assemblee elettive. Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali.

Il criterio di tenere sempre distinti gli ambiti di riferimento delle discipline cui si è prima accennato trova conferma anche in questo plesso normativo. Infatti, il comma 58 dell'art. 1 della stessa legge finanziaria per il 2006 dispone che le somme riguardanti "indennità, compensi, gettoni, retribuzione o altre utilità comunque denominate, corrisposte agli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati", presenti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, sono automaticamente ridotte del 10 per cento. Il comma 64 dello stesso articolo stabilisce che tali disposizioni non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli enti del servizio sanitario nazionale.

Ancora in tema di "contenimento spesa per commissioni e comitati ed altri organismi" il D.L. 223/2006, all'art. 29, nel confermare il divieto per le pubbliche amministrazioni di istituire altri organismi, dispone la riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni per organi collegiali ed altri organismi. Al comma 6 dello stesso articolo stabilisce che le disposizioni di quell'articolo "non trovano diretta applicazione alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli enti del servizio sanitario nazionali per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica".

La differenza di ambiti oggettivi di disciplina emerge poi anche con riferimento alle disposizioni di riduzione degli organismi collegiali di cui all'art. 68 del D.L. 112/2008, estranea all'ambito degli enti territoriali.

Con la cosiddetta "manovra triennale" varata con il D.L. 78/2010, la materia viene nuovamente innovata ma sempre mantenendo la ripetuta distinzione di ambiti applicativi: così che le disposizioni concernenti le "economie degli organi di governo e degli apparati politici" di cui all'art. 5, commi 6 e seguenti sono specificamente riferite agli organi che rientrano negli apparati organizzativi dei livelli di governo locale. Le disposizioni dettate dall'art. 6, commi da 1 a 3 non si riferiscono agli enti territoriali, come si evince non solo dal contesto oggettivo, ma anche dall'esplicito riferimento, nel

comma 1, agli organi collegiali di cui all'art. 68, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, (e cioè gli organismi operanti presso la Pubblica amministrazioni che sono stati reputati utili) e nel comma 3, all'art. 1, comma 58 della legge finanziaria per il 2006 che, come sopra ricordato, ne esclude espressamente l'applicazione agli enti territoriali (art. 1, comma 64). In sostanza gli apparati amministrativi ai quali fa riferimento l'art. 6 non includono quelli degli enti territoriali; il generico riferimento alle "pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196" va letto sempre tenendo conto che tale disposizione integra quella contenuta nel già ricordato comma 58 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006 che, pur richiamando in quella stessa disposizione, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 165/2001, non era applicabile agli enti territoriali come disponeva il successivo comma 64.

Ora, se è vero che il legislatore nell'intervenire per regolamentare le riduzioni ed i contenimenti di spesa nello specifico segmento degli emolumenti previsti per organi ed apparati, ha sempre tenuto distinti i due ambiti oggettivi di riferimento, anche nell'interpretare la portata dell'art. 5, comma 7, del D.L. 78/2010, non si può prescindere da questo criterio. In proposito è sufficiente aggiungere che i Consorzi costituiti per l'esercizio di una o più funzioni appartengono, insieme alle Unioni, al novero delle forme di collaborazione intercomunale di carattere strutturale che danno vita ad una soggettività giuridica ed in quanto tale destinatari di un'unica disciplina. Nell'ambito di tale disciplina così come più sopra ricostruita, per quanto di interesse della presente questione di massima, tra le forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche ai cui amministratori, ai sensi dell'art. 5, comma 7, della D.L. 78/2010, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma, deve ritenersi che rientrano anche i componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi.

P.Q.M.

1. La prima questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte così prospettata *“Se sia ammissibile sotto il profilo soggettivo una richiesta di parere inoltrata dagli Enti legittimati (Regione, provincia, comune), qualora il contenuto del quesito evidenzi che si tratta di questione attinente direttamente a scelte organizzative e finanziarie di un organismo partecipato che, in*

base al criterio della legittimazione, non avrebbe potuto formulare il quesito (Consorzi ed Unioni di Comuni)”, trova soluzione secondo il seguente criterio di orientamento:

La legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall’esercizio di attribuzioni intestate all’ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest’ambito la mera funzione di “*nuncius*” che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell’ambito delle proprie attribuzioni.

2. La seconda questione di massima posta dalla Sezione regionale così delineata “*Se sia applicabile l’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*”, trova soluzione secondo il seguente criterio di orientamento:

Tra le forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche ai cui amministratori, ai sensi dell’art. 5, comma 7, della D.L. 78/2010, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma, deve ritenersi che rientrano anche i componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi di enti locali.

3. Ai criteri di orientamento stabiliti con la presente deliberazione si conformano le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 10 febbraio 2014.

Il Relatore

F.to Rinieri Ferone

Il Presidente

F.to Mario Falcucci

Depositata in segreteria il giorno 20 febbraio 2014

Il Dirigente

F.to Renato Prozzo