



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott.ssa Sonia Martelli	Presidente aggiunto
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	I Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 23 luglio 2021 ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, emergenza epidemiologica COVID-19, ha pronunciato la seguente:

DELIBERAZIONE**sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Trescore Balneario (BG)**

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, recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'articolo 6 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 “*misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*” pubblicato nella GU Serie Generale n. 79 del 1.4.2021 in cui lo stato di emergenza nazionale da Covid 19 è stato prorogato al 31 luglio 2021;

VISTA la richiesta di parere n. 13777 del 2 luglio 2021, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Trescore Balneario (BG) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 38 in data 2 luglio 2021;

VISTA l'ordinanza n. 57/2021 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “*Microsoft Teams*”

UDITO il relatore, dott.ssa Rita Gasparo.

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Trescore Balneario (BG) ha inoltrato alla Sezione un quesito relativo alla determinazione dei compensi degli organi di controllo delle società a controllo pubblico, riportando integralmente, in via preliminare, il referente normativo costituito dell'art. 11, comma 6 del D. Lgs. n. 175/2016, a mente del quale le società a controllo pubblico sono suddivise in cinque fasce sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi definiti con decreto del Ministero dell'Economia e Finanze e, per ciascuna fascia, è determinato il limite dei compensi massimi a cui fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli organi di controllo, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240.000 annui.

Posto che il decreto in parola non è stato ancora adottato, soccorre a tale periodo di *vacatio* il regime transitorio di cui al successivo comma 7 dello stesso articolo che rimanda appunto, nelle more di emanazione del regolamento del MEF, alle disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le quali fissano un puntuale vincolo finanziario attraverso la previsione di un preciso tetto di spesa, ossia un costo annuale per i compensi degli amministratori non superiore all'80% di quello complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Alla luce del suesposto quadro normativo, dopo aver precisato che l'Ente istante è socio unico della società Trescore Infrastrutture Srl e che per l'amministratore unico ha stabilito, in ossequio a quanto disciplinato dall'art. 4, comma 4, citato, un compenso di € 2.400,00 annui, il Sindaco formula la seguente richiesta:

“se il compenso dell'organo di controllo, la cui figura non esisteva nell'anno 2013, debba essere sottoposto agli stessi limiti previsti per l'amministratore unico o se possa essere aumentato, entro i limiti di un equo compenso (T.A.R. Marche, Sez. I, 9.12.2019, n. 761), in ragione delle responsabilità che tale organo di controllo riveste in seno alla società”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Sezione è chiamata a verificare, in via preliminare, la sussistenza dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Relativamente alla condizione soggettiva di ammissibilità, si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sopra citato, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo ulteriori forme di

collaborazione nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Recita, altresì, che “Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane», così riproducendo letteralmente l’elencazione tassativa dell’articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall’art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale lo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione (vd. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2020/Q MBG).

La richiesta di parere può dichiararsi ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Trescore Balneario (BG), soggetto che agisce in nome e per conto dell’Ente, poiché investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL).

1.2. In merito alla condizione di ammissibilità oggettiva, la disposizione contenuta nel predetto comma 8 dell’art. 7 della legge 131 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in *materia di contabilità pubblica*, la cui latitudine è divenuta oggetto di plurimi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Si richiamano i contributi apportati sul punto sia dalla Sezione delle Autonomie che, nell’adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l’esercizio dell’attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere (5/AUT/2006; n. 9/SEZAUT/2009; vd. anche n. 3/SEZAUT/2014/Q MBG), sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo con una pronuncia di coordinamento emanata ai sensi dell’art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Queste ultime hanno condiviso la linea interpretativa della Sezione delle Autonomie, laddove nella deliberazione n. 5 del 2006 è stata privilegiata un’accezione di contabilità pubblica rigorosamente inerente ad attività contabili in senso stretto, che assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del

patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

L'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, di converso, le investirebbe di una funzione di consulenza generale delle autonomie locali, in spregio dello stesso limite della "materia di contabilità pubblica" posto dal legislatore ex art. 7, comma 8, citato, e con l'effetto ulteriore di inserire la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, sui quali è invece chiamata ad esercitare il controllo nella veste di organo esterno e neutrale.

Alla luce di quanto esposto, non sono condivisibili quelle coordinate interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio.

In termini esplicativi, la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata delibera n. 5 del 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che *"se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico"*.

Al contempo le Sezioni riunite medesime, nella pronuncia sopra richiamata, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica dell'accezione "materia di contabilità pubblica", che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*; a corollario di tale assunto, sono state ricomprese nella funzione consultiva della Sezione regionale di controllo *"quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione"*

– contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”.

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, ne deriva che nella portata della nozione di “materia di contabilità pubblica” vengono ricondotte talune materie, le quali, in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa degli enti territoriali, in gran parte corrente, idonea quindi ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci, si ripercuotono direttamente sugli equilibri di bilancio.

Tutto ciò premesso, ulteriori requisiti sostanziano la condizione di ammissibilità, dal lato oggettivo, della richiesta di parere, quali la formulazione di quesiti che non siano attinenti a casi concreti o che non implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati; la mancanza di una diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all’adozione di concreti atti di gestione, per l’inevitabile risultato, altrimenti, di tramutare, di fatto, la funzione consultiva in un’inammissibile funzione di controllo preventivo.

In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all’Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l’Ente non può mirare ad ottenere l’avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Il carattere generale ed astratto del quesito che, pur traendo origine da una situazione concreta dell’Ente, chieda chiarimenti sulla questione giuridica sottostante e sulla linea interpretativa di portata generale della norma di contabilità pubblica di riferimento, costituisce un ulteriore presupposto di ammissibilità della richiesta di parere.

Del pari non sono scrutinabili nel merito tutti quei quesiti sottoposti al vaglio della magistratura contabile che sottendano interferenze con le funzioni giurisdizionali, requirente e giudicante, intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali. (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014).

La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica, trattandosi di fattispecie in cui i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, conoscibili dal giudice naturale di appartenenza.

Limitatamente a tale profilo, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/Q MBG, secondo cui *la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari".*

In siffatto contesto giurisprudenziale la formulazione della richiesta di parere, all'esame della Sezione, risulta inficiata da un indubbio profilo di inammissibilità.

Giova preliminarmente evidenziare che la Corte dei conti ha tracciato - in plurimi pronunciamenti - consolidate coordinate interpretative in ordine alla perimetrazione soggettiva delle società sottoposte al regime vincolistico dell'art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012.

Di una certa significatività appaiono anche le aperture giurisprudenziali dirette a superare problemi di coordinamento della norma medesima con la disciplina civilistica nel caso in cui, nel 2013, la società non abbia erogato alcunché ai propri amministratori.

La Corte dei conti, al riguardo, ha espressamente osservato, da un lato, che *"il nuovo testo unico, mediante l'emanando decreto ministeriale, tende ad uniformare la disciplina dei limiti remunerativi posti agli organi di amministrazione e controllo di tutte le società*

pubbliche". Dall'altro, il giudice contabile ha testualmente precisato in sede consultiva che "per gli amministratori delle società partecipate dagli enti locali (come da altre pubbliche amministrazioni) rimane in vita, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, il limite finanziario costituito dal costo sostenuto per compensi all'organo di amministrazione nel 2013" (cfr. Sezione controllo Liguria, delibera n. 90/2016/PAR e n. 29/2020/PAR); questo per effetto del rimando del comma 7 dello stesso art. 11, citato, all'art. 4, comma 4, secondo periodo del D.L. n. 95/2012.

Una lettura sostanzialistica della norma, volta a ovviare alla ricaduta pratica di un'opzione ermeneutica letterale della stessa, quale quella di penalizzare gli enti più virtuosi (che non hanno sostenuto spese nel 2013), è stata operata poi dalla stessa magistratura contabile mediante il correttivo, al limite finanziario sopra quantificato, secondo cui, in assenza di emolumenti erogati nel 2013, si va a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo con l'indefettibile vincolo della "stretta necessarietà" enucleato dalla deliberazione n. 1/2017/QMIG, resa in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie (vd. Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 31/2018/PAR).

Tanto premesso, a fronte della formulazione della norma di cui all'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, che impone, in sede di determinazione dei compensi dell'organo di amministrazione delle società partecipate, la fissazione di un tetto di spesa parametrato alla spesa storica, il Comune in sostanza vuole sapere se, per la determinazione del compenso dell'organo di controllo, possa avvalersi del principio del c.d. equo compenso applicato dalla pronuncia del TAR Marche (sentenza n. 524/2018), in linea con la giurisprudenza amministrativa formatasi in materia.

In particolare, per l'attività di revisione contabile, la sentenza indicata dal Comune fa riferimento al principio dell'equo compenso di cui al D.L. n. 148/2017 (art. 19 *quaterdecies*), convertito dalla legge n. 172/2017 che ha introdotto l'art. 13 *bis* nel testo della legge n. 247/2012 (legge forense), a tenore del quale "Il compenso si intende equo se

è proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione". Detto ciò, il criterio di proporzionalità del compenso rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato rientra, in primo luogo, nella disponibilità dell'Amministrazione tenuta al compenso e, in caso di contenzioso, rientra nella cognizione del giudice ordinario, implicando, pertanto, valutazioni alle quali non può accedere la Corte dei conti in sede consultiva.

In conformità quindi agli indirizzi giurisprudenziali riguardanti l'ammissibilità o meno delle richieste di parere, già sopra richiamati, occorre ribadire che l'ausilio consultivo del giudice contabile deve essere reso senza costituire interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali degli altri organi giudiziari e, di conseguenza, lo stesso non può risolversi in un avallo dell'estensione al caso di specie di una decisione precedentemente assunta da un altro plesso magistratuale.

La formulazione della richiesta di parere *de qua* rientra, come già detto, in un'area già tratteggiata dal giudice amministrativo sotto il profilo dell'eventuale violazione del principio della concorrenza e rientrante nella cognizione del giudice ordinario in caso di vessatorietà delle clausole contrattuali, laddove il compenso stabilito per i componenti degli organi *de quibus* comporti in loro sfavore un "significativo squilibrio contrattuale" nell'ambito dei rapporti professionali con la controparte committente.

Per le argomentazioni svolte la richiesta di parere va dichiarata inammissibile.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere di cui in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 23 luglio 2021.

Il Relatore
(dott.ssa Rita Gasparo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

29 luglio 2021

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)