



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Fabio Franconiero	Referendario

**nell'adunanza dell'8 novembre 2011**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la 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 pervenuta il 26 settembre 2011 con la quale il Presidente della Provincia di Bergamo 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 richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Bergamo;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

il Presidente della Provincia di Bergamo ha posto alla Sezione un quesito riguardante l'interpretazione dell'art. 6 del DL 78/2010 ed, in particolare, l'applicabilità del comma 2, oppure del comma 3 del citato art. 6 al Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Bergamasca Formazione.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal il Presidente della Provincia di Bergamo rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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, dell'efficienza e dell'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 della loro 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 (per tutte: parere sez. Lombardia, 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.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provinciale, si osserva che il Presidente della Provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

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

### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Presidente della Provincia di Bergamo è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di ermeneutica della materia.

Il Presidente della Provincia di Bergamo ha posto alla Sezione un quesito riguardante l'interpretazione dell'art. 6 del DL 78/2010 ed, in particolare, l'applicabilità del comma 2 oppure del comma 3 del citato art. 6 al Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Bergamasca Formazione.

Nella richiesta di parere si rappresenta che <<l'Azienda Bergamasca Formazione (di seguito ABF) è stata istituita con deliberazione del Consiglio provinciale 19 luglio 2005, n. 62 per l'affidamento dei servizi di formazione professionale in precedenza svolti in economia dalla provincia di Bergamo mediante i Centri di Formazione professionale ad un'azienda speciale a far data dal 1/9/2005>> e che <<con il medesimo atto è stato approvato lo Statuto dell'Azienda Speciale di ABF>>.

Nell'istanza il Presidente della Provincia aggiunge che <<l'ABF è stata iscritta nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche annualmente pubblicato dall'ISTAT, in applicazione di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n 311 tra "le altre amministrazioni locali" come risulta dall'ultimo decreto pubblicato sulla GU del 2/8/2010>> e che, inoltre, <<l'ABF riceve contributi a carico del bilancio della provincia in primo luogo per la retribuzione di quel personale che Regione Lombardia ha trasferito alla provincia e che la provincia di Bergamo ha, a sua volta, trasferito all'Azienda speciale ed in secondo luogo per la realizzazione di alcuni interventi>>.

Riportate le premesse rappresentate nell'istanza di parere, occorre definire la portata applicativa del comma 2 dell'art. 6 esaminando la sua portata letterale e ponendolo, in chiave sistematica, in relazione con il successivo comma 3 del medesimo articolo di legge.

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

In questo contesto, l'articolo 6 del d.l. n. 78/10 persegue proprio la finalità di razionalizzare la spesa pubblica; infatti, sotto la rubrica "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi", contiene 27 commi che dettano alcune regole di contenimento dei costi che, a seconda della disposizione, sono applicabili da tutte o solamente da alcune amministrazioni pubbliche.

Il comma 2 dell'articolo in esame afferma testualmente che <<a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società>>.

Questa Sezione, in sede consultiva, ha già avuto modo di chiarire che, <<considerata la finalità che il legislatore si prefigge, vale a dire di contenere la

spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali>>, la previsione contenuta nel comma 2 preclude all'ente di erogare qualsiasi <<compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici>> anche quando si è in presenza <<di enti pubblici dotati di personalità giuridica e completa autonomia gestionale e statutaria>> (C. Conti sez. contr. Lombardia deliberazione n. 155/2011/PAR).

Dunque, presupposto per l'applicazione della norma in esame è che l'ente -nel quale sono insediati "organi collegiali, anche di amministrazione"- riceva, comunque, contributi a carico delle finanze pubbliche.

Con riferimento a singole fattispecie, la norma *de qua* è già stata ritenuta applicabile alle istituzioni. In particolare, questa Sezione ha affermato che <<considerata la finalità che il legislatore si prefigge, vale a dire di contenere la spesa inerente incarichi pubblici in organismi strumentali agli enti locali e con specifico riferimento alla previsione contenuta nel co. 2, di evitare che venga erogato alcun compenso in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici, deve ritenersi che in relazione alle istituzioni gli enti locali siano tenuti ad applicare rigorosi criteri di contenimento dei costi, considerato che le risorse che le stesse utilizzano sono provenienti in larga misura, se non totalmente, dall'ente locale di riferimento>> (Lombardia/1065/2010/PAR del 23.12.2010; in questi termini anche la sez. contr. Veneto con il parere n. 244 dell'8 marzo 2011 e la Sez. contr. Emilia-Romagna nel parere n. 10 del 24 marzo 2011, nonché la sez. contr. Piemonte con la delibera n. 61/2011/SRCPIE/PAR).

La Magistratura contabile ha, altresì, affermato che alla stregua del richiamato comma 2 dell'art. 6 del D.L. n. 78/10 non è più possibile attribuire alcun compenso ai soggetti che facciano parte di organi collegiali, non solo delle istituzioni, ma anche delle aziende speciali comunali (C. Conti sez. contr. Lombardia deliberazione n. 155/2011/PAR) e delle aziende speciali consortili (C. Conti sez. contr. Lombardia deliberazione n. 361/2011/PAR del 15 giugno 2011).

Individuati -in termini positivi- l'ambito di applicazione del comma 2, in termini negativi, è sufficiente evidenziare il dato letterale della norma che disciplina espressamente il regime delle esclusioni. In particolare, l'ultimo periodo dell'art. 6 comma 2, della legge 30 luglio 2010 n.122, esclude dall'ambito operativo del taglio quegli organi collegiali che sono insediati in enti che, pur ricevendo contributi a carico delle finanze pubbliche, sono riconducibili alle categorie degli enti assistenziali nazionali, degli enti di promozione sociale e delle ONLUS, degli enti pubblici economici a carattere nazionale individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministero vigilante, nonché delle società.

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

Questa Sezione ritiene che la norma da ultimo richiamata trovi applicazione in via residuale rispetto al secondo comma del medesimo articolo di legge; in particolare, la norma trova applicazione per quelle amministrazioni pubbliche che sono inserite nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT e che non ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche.

Con riferimento alla fattispecie prospettata dal Presidente della Provincia di Bergamo, in conclusione, poiché l'ABF riceve contributi da parte della Provincia e della Regione, ai fini dell'individuazione della norma applicabile, diventa irrilevante l'ulteriore circostanza che detto ente sia anche inserito nel conto economico consolidato (ovvero, è inserito nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 3, della Legge 196 del 2009). Ne consegue che trova applicazione il comma 2 e, quindi, l'incarico ricoperto dai rappresentanti del consiglio di amministrazione dell'ente (ABF) deve essere qualificato come onorifico.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

11.11.2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)