



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere (relatore)
dott. Italo Scotti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza dell'11 ottobre 2016

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie 4 giugno 2009, n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie 19 febbraio 2014, n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo 26 marzo 2010, n. 8, e 17 novembre 2010, n. 54;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sassuolo (MO) per il tramite del Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna, pervenuta a questa Sezione in data 29 giugno 2016;

Viste le considerazioni espresse dal Gruppo tecnico istituito presso il citato Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 51 del 7 ottobre 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2016 il relatore Massimo Romano;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Sassuolo ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto l'applicabilità del limite di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ai compensi previsti dall'art. 39 della Legge Fallimentare e dal decreto ministeriale 25 gennaio 2012, n. 30, nonché indicazioni in ordine all'eventuale modalità di computo del limite medesimo.

Più precisamente, è stato chiesto di sapere se, relativamente al compenso dovuto ad un commissario giudiziale di un concordato in continuità concernente una società interamente partecipata dal Comune e sulla quale l'Ente esercita il controllo analogo, sia applicabile il limite corrispondente alla retribuzione annua fissata per il primo presidente della Corte di cassazione (240.000 euro lordi), secondo quanto stabilito dalla legislazione vincolistica di cui agli artt. 23-bis e 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, dall'art. 1, commi 471 e segg., della legge n. 147 del 2013 e dall'art. 13 del decreto-legge n. 66 del 2014.

Ove il limite suddetto sia ritenuto applicabile, il Sindaco chiede anche di conoscere se il compenso debba essere considerato unitariamente, non tenendo conto del numero di anni di durata della procedura.

Ritenuto in

Diritto

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, alle province e alle città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta di parere risulta ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo che ha la rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del tuel.

In ordine all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli indirizzi espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (*cfr.* deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (*cfr., ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge che, assumendo specifico rilievo ai fini del raggiungimento di primari obiettivi di finanza pubblica, implicano vincoli comportamentali anche per le autonomie territoriali, incidendo sulla situazione economico-patrimoniale degli enti.

Quanto, poi, alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere, sebbene originata da un caso specifico, presenti i caratteri della generalità e dell'astrattezza, nei limiti in cui possono essere indicati principi interpretativi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorga la medesima problematica; infine, non vi è interferenza con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel

Merito

La richiesta principale verte sull'applicabilità delle disposizioni limitative di cui all'art. 23-*ter* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, al compenso dovuto ad un commissario giudiziale per l'opera prestata relativamente a un concordato in continuità riguardante una società partecipata dall'Ente in ragione dell'intero capitale sociale e che su di essa esercita il controllo analogo.

Al riguardo giova ricordare che il citato art. 23-*ter* stabilisce, al comma 1, che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o

autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione. Ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno.”.

Con l'art. 1, comma 471, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dall'art. 13, comma 2, lett. a), del d.l. n. 66/2014, è stato stabilito che le disposizioni di cui al citato art. 23-ter del d.l. n.201/2011 si applichino a decorrere dal 1° gennaio 2014 “...a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo.”.

A sua volta, con il comma 472 del medesimo art. 1 della l. 147/2013, è stato stabilito che “Sono soggetti al limite di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, anche gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle autorità amministrative indipendenti e delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ove previsti dai rispettivi ordinamenti.”.

Inoltre, con il comma 473 del citato testo legislativo è stato previsto che “Ai fini dell'applicazione della disciplina di cui ai commi 471 e 472 sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico di uno o più organismi o amministrazioni, ovvero di società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni.”.

Quanto alle economie realizzate, il comma 474 stabilisce che “Le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di cui ai commi da 472 a 473, per le amministrazioni di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono annualmente versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ai sensi del comma 4 del medesimo

articolo 23-ter e, per le restanti amministrazioni ricomprese nei commi da 471 a 473, restano acquisite nei rispettivi bilanci ai fini del miglioramento dei relativi saldi.”

Infine, con il comma 1 dell’art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, è stato disposto che “A decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. A decorrere dalla predetta data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti articoli 23-bis e 23-ter contenuti in disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, si intendono sostituiti dal predetto importo. Sono in ogni caso fatti salvi gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014 determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato dal presente articolo.”.

A fronte della sopra ricordata disciplina di carattere limitativo concernente la generalità di coloro che percepiscono retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze e che siano titolari di rapporti di lavoro subordinato o autonomo, occorre considerare la peculiare disciplina dei compensi spettanti ai curatori fallimentari e ai commissari giudiziali, nonché ai liquidatori di beni nelle procedure di concordato preventivo, secondo quanto stabilito dal regolamento di cui al d.m. 25 gennaio 2012, n. 30, adottato in attuazione delle previsioni di cui al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni e, in particolare, in relazione a quanto previsto dall’art. 39, che demanda ad un decreto del Ministro della giustizia l’emanazione di apposite norme per la determinazione dei compensi.

In sostanza, la soluzione del quesito posto dal Comune di Sassuolo rende necessario stabilire se, ai fini della determinazione della misura dei compensi dovuti al commissario giudiziale di una società interamente partecipata dal Comune medesimo, debba applicarsi la generale limitazione a 240 mila euro che discende dal combinato disposto degli artt. 23-ter del d.l. n. 201/2011, 1, commi 472 e 473, della l. n. 147/2013 e 13 del d.l. n. 66/2014, ovvero la speciale disciplina di cui all’art. 39 della legge fallimentare e del suo regolamento di attuazione.

La Sezione, pur rilevando il carattere speciale delle disposizioni che regolano ordinariamente la misura dei compensi dovuti ai curatori fallimentari e ai commissari giudiziali, è orientata a considerare prevalenti le finalità di interesse pubblico sottese alle disposizioni, più recenti sul piano temporale, che hanno limitato i compensi quando gli

stessi siano posti a carico di una qualsiasi pubblica amministrazione o, come nel caso prospettato, di una società partecipata dalla stessa pubblica amministrazione.

Dirimente al riguardo sembra essere la considerazione della *ratio* della recente normativa che ha limitato la misura dei compensi, volta al contenimento della spesa pubblica e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Pertanto, l'esclusione dal tetto dei 240 mila euro annui dei compensi dovuti ai commissari giudiziali di procedure riguardanti società in mano pubblica non sembra poter essere giustificata dalla peculiare disciplina recata da precedenti disposizioni normative dettate in via ordinaria per le procedure concorsuali.

Deve rilevarsi, infatti, che nel caso di compenso dovuto al commissario giudiziale di una società *in house* di una pubblica amministrazione ricorrono entrambi i presupposti richiesti dalla normativa di contenimento del trattamento economico.

Il primo, costituito dal riferimento "alla generalità di coloro che percepiscono retribuzioni o emolumenti a carico delle finanze pubbliche", rientrando il compenso del commissario giudiziale nella nozione di emolumento ed essendo lo stesso a carico di una società esclusivamente partecipata dalla pubblica amministrazione.

Il secondo, che si sostanzia nella titolarità di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato, essendo il commissario giudiziale individuato dal Tribunale un soggetto che svolge attività di lavoro autonomo professionale a beneficio della partecipata pubblica.

Peraltro, un'indiretta conferma dell'applicabilità anche al caso in esame della disposizioni generali limitative dei compensi sembra doversi rinvenire nell'ultimo periodo del già citato art. 13 del d.l. n.66/2014, che fa salvi "gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014, determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato nel presente articolo".

Ne deriva, *a contrariis*, l'applicabilità del limite di 240 mila euro recato dal medesimo art. 13 qualora la disciplina speciale preveda un limite superiore a tale importo.

Quanto alla seconda ulteriore richiesta, che assume rilievo ove la limitazione sia ritenuta applicabile, in ordine al carattere annuale ovvero unitario della limitazione medesima, si ritiene che essa debba essere applicata in ragione degli emolumenti corrisposti in ciascun anno, in coerenza con la inequivoca indicazione normativa. Pertanto si è dell'avviso che la limitazione dovrebbe assumere concreta operatività soltanto per gli anni nei quali gli emolumenti corrisposti superino la citata soglia dei 240 mila euro lordi.

In considerazione della portata generale della problematica, la Sezione ritiene che sarebbe utile l'adozione di una delibera di

orientamento in materia, al fine di stabilire se la limitazione dei compensi prevista dall'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, come integrato dall'art. 1, commi 472 e 473, della l. n. 147/2013 e dall'art. 13 del d.l. n. 66/2014 debba applicarsi anche agli emolumenti dovuti al commissario giudiziale di una procedura di concordato riguardante una società interamente partecipata da una pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna sospende la pronuncia e rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza. In particolare affinché possa considerare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art.6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n.174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n.213, secondo il quale per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza in materia di attività consultiva, la citata Sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano; questo, sempre che il Presidente della Corte dei conti non ritenga, invece, opportuna l'adozione, da parte delle Sezioni riunite, di una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n.102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e che venga dato avviso della rimessione al Sindaco del Comune di Sassuolo e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2016.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Massimo Romano)

Depositata in Segreteria

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)

