



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 10 settembre 2019

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 prot. 27930, pervenuta a questa Sezione in data 3 luglio 2019, con la quale il Sindaco del Vimercate (MB) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Luigi Burti.



RITENUTO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Vimercate con la nota appena richiamata, evidenzia che il Comune di Vimercate ha costituito l'Associazione non riconosciuta senza fini di lucro "Progetto Lavoro vimercatese, costituita solo da enti locali. L'associazione ha lo scopo di contribuire alla crescita ed allo sviluppo delle politiche attive del lavoro nel territorio dei comuni aderenti. Nello statuto si prevede, tra l'altro, che: "per il raggiungimento dello scopo sociale l'associazione potrà compiere, nei limiti delle risorse finanziarie prelevabili dal proprio fini, tutte le operazioni di carattere commerciale, procedendo pure all'acquisto di beni patrimoniali, o svolgendo attività a rilevanza economica, con valenza strumentale al perseguimento delle finalità sociali". Ogni anno l'associazione riceve dai comuni aderenti una quota di contributi che, nel complesso, rappresenta la parte più consistente delle entrate annue."

Dopo aver premesso quanto sopra, l'istante formula una serie di quesiti circa l'interpretazione dell'art. 6 comma 2 del d.l. 78/2010 convertito nella legge 122/2010, ed in particolare:

- 1) "se tale associazione non riconosciuta rientra nell'ambito applicativo del divieto posto dalla norma citata e, di conseguenza, se l'amministratore unico con funzioni di direttore può essere remunerato oppure lo stesso divieto impedisce tale possibilità;
- 2) se tale divieto di corrispondere forme di corrispettivo economico debba applicarsi anche al professionista che, in virtù della volontà espressa dagli enti locali interessati, assumerà il ruolo di liquidatore dell'associazione;
- 3) se i comuni aderenti possano intervenire finanziariamente in fase di liquidazione qualora l'ammontare dei debiti ecceda la massa attiva."

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Vimercate all'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 del 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Vimercate, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; la deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le

attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1.- 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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 (deliberazione n. 54 del 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 nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

È stata altresì esplicitata, da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo, la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. ex plurimis le deliberazioni di questa Sezione n. 209/2014/PAR e n. 528/2013/PAR). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame dei quesiti da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

I quesiti posti sono oggettivamente ammissibili con eccezione della seconda parte del primo, per i motivi che saranno illustrati in prosieguo.

Il primo quesito pone due domande, ossia se si applichi all'associazione non riconosciuta costituita tra enti locali l'art 6 del d.l. 78/2010, e qualora si applichi la suddetta disposizione, possa riconoscersi una remunerazione all'amministratore unico che sia anche direttore dell'associazione

Questa Sezione, per quanto riguarda la prima parte del quesito, innanzitutto conferma la sussistenza nel caso rappresentato della gratuità dell'incarico agli amministratori dell'associazione non riconosciuta, in quanto l'art 6 comma 2 del d.l.78/2010 sancisce che *"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".

La disposizione in parola, inoltre, è da intendersi riferita, nel proprio vasto ambito applicativo, sia agli organismi che utilizzino risorse proprie degli enti pubblici, sia a quelli che, più occasionalmente, usufruiscano di contribuzioni, comunque qualificate, a carico delle finanze pubbliche, dovendosi intendere la locuzione enti che "comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche", in aderenza alla ratio di razionalizzazione degli organismi intermedi fra ente locale e cittadino ed alla sottesa esigenza di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, in senso più ampio quale attribuzione da parte dell'ente pubblico di qualsiasi utilità suscettibile di valutazione economica (v., in tal senso, la deliberazione di questa Sezione di controllo -28 novembre 2013, n. 512, nonché la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del 10 novembre 2016, n. 224). Inoltre, nel caso che ci occupa il divieto alla percezione di emolumenti è sancito non solo dall'art 6 comma 2, ma anche dall'art. 5, comma 7, del medesimo D.L. n. 78/2010, secondo cui *"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"*.

Per quanto riguarda, poi, la seconda parte del quesito, ossia la possibilità di corrispondere un compenso all'amministratore unico dell'associazione che sia anche direttore dell'ente, lo stesso appare inammissibile, per i motivi che saranno di seguito illustrati. In disparte l'aspetto che riguarda il metodo di scelta relativo alla nomina del direttore (che avverrebbe in assenza di qualsiasi procedura comparativa e/o selettiva a fronte di associazione costituita solo da Enti Locali, finanziata per la maggior parte da questi ultimi), profilo, questo, non oggetto di scrutinio da parte di questa Sezione, si osserva che il quesito in esame, ossia se l'amministratore **unico** di un'associazione non riconosciuta cui si applica l'art 6 comma 2 del D.l. 78/2010 (carica onorifica) possa essere remunerato qualora svolga anche le funzioni di direttore dell'associazione medesima, postula necessariamente anche il riscontro ad un'altra domanda, ovvero se sia configurabile un rapporto di lavoro subordinato tra la medesima persona fisica che rivesta la carica di amministratore unico insieme con quella di direttore dell'ente. Tale quesito è inammissibile perché lo stesso non è compreso nel perimetro della nozione di contabilità pubblica.

Per quanto riguarda il secondo quesito, questa Sezione ritiene che anche al liquidatore dell'associazione debba applicarsi la disposizione che impone la gratuità dell'incarico, in quanto la stessa è onorifica. Infatti, il comma 2 in parola sancisce che *"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"*.

Il liquidatore è un amministratore (rappresentante legale dell'Ente) che ha la cura dei beni nella fase della liquidazione dell'ente e deve provvedere al compimento degli atti utili per la liquidazione stessa. La proposizione che dispone la gratuità degli incarichi, contenuta nella norma, è ampia e non consente esclusioni di sorta. La partecipazione agli organi collegiali e la titolarità di organi è un'espressione che comprende qualsiasi carica (con esclusione del collegio dei revisori, perché espressamente prevista dall'interpretazione autentica contenuta dell'art 35 comma 2bis del d.l. 5/2012 convertito nella legge 35/2012).

Per quanto riguarda il terzo quesito, ossia se i comuni aderenti possano intervenire finanziariamente in fase di liquidazione qualora l'ammontare dei debiti ecceda la massa attiva, il riscontro da parte di questa Sezione non può che essere negativo posto che deve applicarsi in maniera inderogabile (stante il divieto di finanziamento da parte del Comune di debito altrui in assenza di specifica previsione normativa) l'art 38 del codice civile che sancisce : *Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione, i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione"*.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopraesposte è il parere

Il Relatore
(Luigi Burti)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
24 settembre 2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)