

CORTE DEI CONTI E COMPENSO DEGLI AMMINISTRATORI DI AZIENDE SPECIALI CONSORTILI

*di Jacopo Bercelli
Prof. Associato di Diritto Amministrativo
Università degli Studi di Verona*

SOMMARIO: 1. Il divieto di compenso per gli amministratori di forme associative di enti locali del 2010. – 2. La duplice natura delle aziende speciali consortili costituite per la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica. – 3. Le pronunce delle Corti dei conti sull'ambito soggettivo di applicazione del divieto di compenso degli amministratori. – 4. La previsione dell'art. 1, comma 554 della legge n. 147 del 2013. – 5. Necessità di una interpretazione logico-sistemica del divieto di cui all'art. 5, comma 7 del d.l. n. 78/2010. – 6. La riconduzione delle aziende speciali (monocomunali e consortili) alla categoria degli enti pubblici economici e delle imprese pubbliche. – 7. Conclusione.

1. Il divieto di compenso per gli amministratori di forme associative di enti locali del 2010.

Nel 2010, il Legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento un divieto di compenso degli amministratori di forme associative tra enti locali.

Si tratta dell'art. 5, comma 7° del d.l. n. 78 del 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>>.

Il d.l. n. 78 del 2010 recava <<*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*>>.

Nell'ambito di tale decreto vi è l'art. 5 rubricato <<*Economia degli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici*>>.

Il comma 7° di tale art. 5 impone una riduzione delle indennità di cui all'art. 82 del Testo unico enti locali, ossia delle indennità di funzione spettanti al <<*Sindaco, il Presidente della Provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della Comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi esecutivi dei comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle Comunità montane, delle unioni e dei consorzi tra enti locali*>>.

Il medesimo comma 7°, dopo aver disposto la riduzione di cui sopra, in tale contesto normativo e sistematico aggiunge 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*>>.

Si è pertanto posto il dubbio, a livello interpretativo, se tale norma, che è indirizzata a <<*Comunità montane e a Unioni di Comuni e comunque forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche*>>, sia

applicabile anche alle aziende speciali consortili, e specificamente a quelle aziende speciali consortili che gestiscono servizi pubblici aventi rilevanza economica.

2. La duplice natura delle aziende speciali consortili costituite per la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il dubbio interpretativo oggettivamente si pone per le aziende speciali consortili per la gestione di servizi di rilevanza economica in quanto esse – allo stesso tempo – rappresentano sicuramente una forma associativa di enti locali, ma – altrettanto certamente - hanno natura di ente pubblico economico, e quindi non sono assimilabili a quelle forme associative che non hanno tale natura.

La formulazione letterale dell'art. 5, comma 7° del d.lgs. n. 78 del 2010 riferisce il divieto di compenso in modo indistinto alle *"forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche"*.

La mancanza di distinzione tra consorzi di funzioni e aziende consortili risale all'art. 31, comma 1° del testo unico enti locali, nel quale si prevede la possibilità che gli enti locali costituiscano un consorzio *"per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni"*.

Anche la lettera dell'art. 31, comma 1° del d.lgs. n. 267 del 2000 infatti sembra lasciare aperta la possibilità di intendere che tutti i consorzi tra enti locali siano sottoposti ad un medesimo regime giuridico ed abbiano tutti la stessa natura.

Ma in realtà così non è.

Lo si desume in realtà già dall'art. 2 del medesimo testo unico enti locali. Tale norma infatti opera una distinzione chiara, quanto a regime giuridico applicabile, tra i consorzi tra enti locali in generale, cui si applicano le norme sugli enti locali, e i consorzi *"che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale"* i quali sono invece espressamente sottratti a tale disciplina.

Sull'applicabilità ai consorzi tra enti locali del divieto di compenso degli amministratori si è pronunciata più volte in questi anni la Corte dei conti.

Si tratta dunque di esaminare queste pronunce.

3. Le pronunce della Corte dei Conti sull'ambito soggettivo di applicazione del divieto di compenso degli amministratori.

La pronuncia più importante su tale questione, sempre richiamata da quelle successive, appare quella della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, n. 4 del 2014.

In tale pronuncia si afferma 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 tali 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>>.

Dunque, a leggere con attenzione, la Corte si riferisce esattamente solo ai *<< Consorzi costituiti per l'esercizio di una o più funzioni ..., insieme alle Unioni >>.*

Dunque, tale pronuncia include nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 5, comma 7° del d.l. n. 78 del 2010, i Consorzi costituiti per l'esercizio di uno o più funzioni, unitamente alle Unioni di comuni, le quali pure possono essere costituite allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza dei Comuni stessi (art. 32, comma 1° del t.u. enti locali) (1).

D'altra parte, per comprendere questa pronuncia non si può non considerare che l'ente concretamente in questione era l'Agenzia per la mobilità piemontese, la quale - per previsione statutaria - *<< assume la forma di consorzio costituito per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti territoriali in materia di trasporto pubblico locale >>.*

Dunque, si trattava di un Consorzio per l'esercizio di funzioni, al pari delle Autorità di ambito per i servizi idrici o i servizi rifiuti, quali forme associative che i Comuni costituiscono per l'esercizio associato di funzioni amministrative di programmazione e controllo di servizi pubblici, alle quali resta del tutto precluso e vietato lo svolgimento di attività imprenditoriale di gestione dei servizi stessi.

(1) L'art. 32, comma 1° del d.lgs. n. 267 del 2000 infatti prevede che *<<Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza>>.*

Si tratta dunque di enti di cooperazione assimilabili alle Unioni di Comuni, e del tutto diversi - invece -, per natura giuridica, organizzazione e attività svolte, dalle aziende speciali consortili per la gestione dei servizi pubblici che, al contrario, sono istituite quali vere e proprie imprese pubbliche per gestire in forma imprenditoriale attività industriale.

Tuttavia, si deve evidenziare che la successiva pronuncia della Corte dei conti, sez. regionale per il Piemonte, n. 7 del 5 febbraio 2016, ha interpretato diversamente la pronuncia della Sezione autonomie n. 4 del 2014, ritenendo che *<<La posizione della Sezione delle Autonomie – come detto vincolante – è dunque chiara nel senso della gratuità delle funzioni esercitate dagli amministratori di un consorzio intercomunale costituito per l'esercizio di servizi pubblici>>*.

In altre parole, secondo la Sez. regionale di Controllo per il Piemonte, dalla pronuncia della Sezione autonomie si dedurrebbe che il divieto di compensi si applichi a tutti i consorzi indistintamente, compresi i consorzi aziende consortili quali enti pubblici economici e imprese pubbliche.

In ogni caso appare fondamentale evidenziare che, anche in relazione alla pronuncia della Sez. reg. di Controllo della Regione Piemonte come per quella della Sezione Autonomie, il consorzio oggetto di parere è configurato dal relativo statuto in modo chiaro come consorzio di funzioni. Esso infatti è definito dallo statuto come un consorzio obbligatorio che *<<svolge tutte le funzioni di governo di bacino relative al servizio dei rifiuti urbani>>*, che esercita *<<funzioni di governo>>*, ed *<<effettua inoltre la scelta ed esercita i poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti gestori, adottando le conseguenti deliberazioni>>*.

La questione oggetto del presente studio è stata di recente altresì affrontata con due pareri dalla Sez. reg. di Controllo per il Veneto, questa volta invece proprio con riferimento ad una azienda speciale consortile costituita e operante per la gestione di servizi di rilevanza economica. Si trattava infatti del Consorzio-Azienda Trasporti Funicolari Malcesine – Monte Baldo, che viene espressamente qualificata dal proprio statuto ente pubblico economico.

Vi è un primo parere, n. 1 del 10 gennaio 2017, che nella sostanza richiama ed accoglie quello della Sez. reg. Piemonte sopra citato, e pertanto si pronuncia nel senso della applicabilità del divieto di compenso per gli amministratori a tutti i consorzi indistintamente, siano essi consorzi di funzioni o aziende consortili.

Ma su tale azienda consortile vi è un successivo parere della medesima Sezione, il n. 527 del 20 settembre 2017, che è formulato in termini più articolati e problematici.

Soprattutto esso riconosce come l'individuazione della disciplina dell'indennità di carica applicabile non possa essere definita a priori solo sulla base del divieto previsto dalla norma, ma dipenda dalla sussunzione qualificatoria della natura giuridica del Consorzio di cui trattasi, sottolineando come tale operazione di concreta qualificazione non possa essere operata dalla Corte dei conti ma vada rimessa ai competenti organi dell'ente.

Nel caso concreto, dunque, questo secondo parere della Corte dei Conti Sez. reg. di Controllo per il Veneto, che supera e assorbe il primo, lascia la questione irrisolta, affermando che <<*Dalla formulazione del quesito posto alla*

Sezione, non è dato comprendere la reale natura giuridica del Consorzio di che trattasi>>.

In conclusione, con riferimento a questo caso concreto, la risposta relativa all'applicazione del divieto di compenso agli amministratori di un'azienda speciale consortile ente pubblico economico non viene data dalla Corte dei conti, in quanto l'ente locale richiedente non aveva chiarito in termini esatti che quella era la natura del Consorzio in questione.

In ogni caso, la posizione della Corte dei conti sembra andare nel senso di non distinguere, nel definire l'ambito soggettivo di applicazione del divieto in esame, tra consorzi di funzione e aziende speciali consortili.

Tuttavia, tale mancanza di distinzione può essere considerata in contrasto non solo con la differenza di natura giuridica tra le due categorie di soggetti, ma anche con una ulteriore e diversa norma, posta dal legislatore sempre al fine di ridurre le spese per i compensi degli amministratori di enti pubblici. Si tratta dell'art. 1 comma 554 della legge di stabilità per il 2014.

4. La previsione dell'art. 1, comma 554 della legge n. 147 del 2013

La questione della identità di natura e di regime giuridico tra azienda speciale e azienda speciale consortile può essere considerata decisiva ai fini della questione qui esaminata, alla luce della norma di seguito riportata.

Infatti, per le aziende speciali, e dunque – per le ragioni di cui sopra - anche per le aziende speciali consortili, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi per almeno l'80% della

propria produzione, è stata posta dal Legislatore una normativa speciale e successiva diretta a ridurre il costo degli apparati amministrativi, dettata e contenuta nel comma 554 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 (c.d. Legge di stabilità per il 2014).

Tale norma prevede espressamente che <<A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante. >>.

Questa norma con ogni evidenza presuppone che gli organi di amministrazione delle aziende speciali, titolari di affidamenti diretti di servizi da parte di amministrazioni pubbliche per oltre l'80 % del proprio fatturato, ricevano un compenso. Essa infatti impone che, nel caso in cui dette aziende speciali *<<nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione>>.*

L'attuale e persistente vigenza di questa norma sulla riduzione dei compensi dei componenti degli organi amministrativi delle aziende speciali ha trovato conferma nel d.lgs. n. 175 del 2016, testo unico sulle società a partecipazione pubblica.

Infatti, l'art. 27 di tale d.lgs. 175/2016, rubricato <<Coordinamento con la legislazione vigente>>, prevede, al comma 2° lett. b), che <<All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni: b) al comma 554, le parole: «le aziende speciali, le istituzioni e le società» sono sostituite dalle seguenti: «le aziende speciali e le istituzioni»;>>.

Dunque, nel 2016 il Legislatore ha confermato in modo chiaro ed espresso la vigenza della sopra citata norma della Legge di stabilità per il 2014 in base alla quale per i componenti degli organi di amministrazione delle aziende speciali è previsto un compenso, il quale deve essere ridotto del 30% in caso di risultato economico negativo nell'ultimo triennio.

Tale disciplina si deve applicare a tutte le aziende speciali che gestiscano servizi in affidamento diretto per oltre l'80% del fatturato, sia che siano aziende speciali mono-comunali (ossia costituite da un solo ente locale) sia che siano aziende speciali consortili (ossia costituite da più enti locali).

Dunque, questa norma, successiva e speciale rispetto all'art. 5, comma 7° del d.l. n. 78 del 2010 dovrebbe essere considerata prevalente.

Tuttavia, si deve osservare che la stessa non è stata considerata in alcuna delle pronunce della Corte dei conti sopra citate.

In un quadro normativo così incerto, non appare possibile prescindere dal tentativo di dare una interpretazione logico sistematica del divieto di compenso stabilito dall'art. 5, comma 7° del d.l. n. 78 del 2010, alla luce della ricostruzione della natura dell'azienda speciale consortile come ente pubblico economico e impresa pubblica.

5. Necessità di una interpretazione logico-sistematica del divieto di cui all'art. 5, comma 7 del d.l. n. 78 del 2010.

Al di là della norma sopra citata, appare fondamentale ricostruire le ragioni per cui la non applicazione alle aziende speciali consortili del divieto dell'art. 5, comma 7° del d.l. n. 78 del 2010 è coerente con la struttura e la ratio di tale norma.

Quanto alla struttura, questa norma è diretta a disciplinare <<*Economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici*>>. Essa dunque è pensata e riferita per gli apparati "*politici*", espressione di rappresentanza politica, e non per gli organi di amministrazione di imprese, di imprese pubbliche quali sono le aziende speciali e le aziende speciali consortili.

Ed infatti il riferimento espresso e specifico contenuto in tale norma è agli <<*amministratori di comunità montane e di unioni di comuni*>>: ed in base agli artt. 27, comma 2° e 32, comma 3° del testo unico enti locali, gli organi di tali enti devono essere sindaci, assessori e consiglieri dei Comuni partecipanti, e dunque soggetti che già ricevono un compenso a tale titolo.

In particolare, l'art. 27, comma 2° per le Comunità montane, prevede che *<<La Comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti>>*. Correlativamente, l'art. 32, comma 3° per le Unioni di comuni dispone che *<<Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze>>*.

Dunque, la chiara volontà del legislatore è che gli amministratori locali, che già ricevono un compenso a tale titolo, non possano "duplicare" tale compenso nel momento in cui essi vengano scelti, sempre a titolo di sindaci, assessori o consiglieri degli enti partecipanti, per gli organi "politici" di governo delle forme associative tra enti locali quali incarichi del tutto omogenei per natura a quelli che già ricoprono negli enti di appartenenza (e per i quali già ricevono un compenso).

Tale norma, dunque, per la sua struttura e la sua ratio, non appare applicabile alle aziende consortili, che hanno tutt'altra natura giuridica, in quanto sono a tutti gli effetti, come le aziende speciali mono-comunali, imprese pubbliche, enti pubblici economici, che possono essere con atto unilaterale trasformati in società di capitali, e non sono certo enti locali (per i quali la trasformazione in società di capitali non è neppure immaginabile).

D'altra parte, chiarissimo nel senso che le aziende speciali e le aziende speciali consortili non siano enti locali (come invece le comunità montane e le unioni di comuni di cui all'art. 7 del d.l. 78/2010), e ad essi non vada applicata la

disciplina degli enti locali, è l'art. 2 del testo unico sugli enti locali.

Tale art. 2 infatti distingue nettamente, quanto a natura giuridica e disciplina applicabile, tra enti locali da una parte (tra i quali le comunità montane e le unioni di comuni), e le aziende speciali consortili, dall'altra.

L'art. 2, comma 1°, prevede che *<<Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni>>*

Il medesimo art. 2, al comma 2°, dispone – al contrario - che le norme sugli enti locali non si applicano ai consorzi che *<<gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale>>*, ossia alle aziende speciali consortili.

Dunque, già a livello di definizioni e di delimitazione dell'ambito di applicazione, il testo unico enti locali evidenzia con chiarezza che una cosa sono le forme associative che costituiscono esse stesse enti locali e altra cosa sono le aziende consortili che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale.

La portata sistematica e interpretativa di questo articolo 2 del testo unico non può essere pretermessa, ma al contrario deve essere valorizzata proprio nell'interpretare quelle norme che possono prestarsi a dubbi interpretativi.

6. La riconduzione delle aziende speciali (mono-comunali e consortili) alla categoria degli enti pubblici economici e delle imprese pubbliche.

Per completezza del quadro ricostruttivo, si evidenzia che anche le più autorevoli e recenti ricostruzioni dottrinali sono univoche nel ricondurre all'unitario concetto di impresa pubblica, quale impresa assoggettata all'influenza dominante di un ente pubblico (essenzialmente territoriale) sia le aziende speciali, compresi i consorzi che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi, quali enti pubblici economici, sia le società a controllo pubblico (2).

D'altra parte, mai la dottrina ha dubitato della riconduzione delle aziende speciali consortili per la gestione di servizi pubblici locali alla nozione di ente pubblico economico (3).

Nella storia normativa dell'istituto dei Consorzi tra enti locali, decisiva per comprendere la natura dei "consorzi-azienda" ossia delle "aziende consortili" è l'art. 5 della legge 27 ottobre 1995, n. 437, con la quale si introdusse con chiarezza la distinzione tra <<consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica imprenditoriale>> ai quali si applicano <<le norme previste per le aziende speciali>> e <<altri consorzi>> ai quali si applicano <<le norme dettate per gli enti locali>> (4).

Sulla base di tale normativa, si poté sostenere con chiarezza: <<Oggi non è più possibile sostenere l'applicabilità ai consorzi per la gestione dei servizi industriali e commerciali dei principi e delle regole che l'ordinamento contempla per

² Cfr. G. GRECO, M. CAFAGNO, D.U. GALETTA, M. RAMAJOLI, M. SICA, *Argomenti di diritto amministrativo*, Vol. I, parte generale, terza edizione, Milano, 2017, pag. 108-114.

³ Cfr. per tutti, G. CAIA, *L'organizzazione dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, Bologna, 1993, pag. 811; F. BASSI, *Profili giuridici dell'azienda consorziale di pubblici servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pag. 201.

⁴ M. MAZZARELLI, *I consorzi di pubblici servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, pag. 615 ss..

gli enti locali, perché a questi consorzi si devono invece riferire, coerentemente e senza mediazioni, le norme dettate per le aziende speciali. Ne deriva il carattere di impresa (artt. 2082 e 2093, comma °, c.c.) dei consorzi che qui interessano, i quali possono dunque essere denominati "consorzi-azienda", al fine di distinguerli immediatamente dagli altri tipi generali di consorzi tra Comuni e Province (oggi espressamente contemplati dal legislatore) ed al fine di rimarcare l'esatta disciplina giuridica a ciascuno di essi riferibile>> (5).

D'altra parte, anche nel momento in cui tale distinzione non era stata operata con chiarezza dal legislatore, la più autorevole dottrina aveva evidenziato la necessità che *<<la disciplina di un Consorzio deve essere coerente con l'attività che quel Consorzio è chiamato a svolgere>>*, con la conseguente impossibilità che per un consorzio cui sia affidata la gestione di un servizio a rilevanza imprenditoriale sia adottato il modello organizzativo dell'ente locale e non quello dell'azienda speciale (6).

7. Conclusione.

In conclusione, per quanto la lettera della norma che introduce il divieto di compenso per gli amministratori di forme associative di enti locali sia formulata in termini generali, nel senso di ricomprenderle tutte, la considerazione

⁵ G. CAIA, *Compiti dei consorzi tra enti locali e loro partecipazione a società*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1996, pag. 883.

⁶ A. TRAVI, *Le forme di cooperazione intercomunale*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Atti del XLI Convegno di Studi di Varenna, Milano, 1997, pag. 163.

della normativa dettata specificamente per le aziende speciali apre la via ad una interpretazione diversa che distingue tra consorzi aventi natura di enti locali e consorzi aventi natura di enti pubblici economici. Tale distinzione appare preferibile sotto il profilo sistematico, in quanto coerente con la natura, le caratteristiche e il regime giuridico tipico degli enti pubblici economici.