



# **CORTE DEI CONTI**

---

## **SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

*Applicabilità del limite di cui all'art. 23-ter del D.L. n. 201/2011, ai compensi previsti dall'art. 39 del R.D. n. 267/1942 e dal D.M. n. 30/2012 per il Commissario giudiziale.*

**Deliberazione n. 33/SEZAUT/2016/QMIG**



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N. 33/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 28 novembre 2016  
presieduta dal Presidente di Sezione  
Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Giovanni COPPOLA
Consiglieri	Lucilla VALENTE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Gianfranco POSTAL
Primi Referendari	Francesco BELSANTI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Valeria FRANCHI
Referendari	Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

Vista la deliberazione n. 85/2016/QMIG, depositata l'11 ottobre 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente l'applicabilità del limite di cui all'art. 23-ter del d.l. 201/2011, ai compensi previsti dall'art. 39 del r.d. n. 267/1942 (Legge fallimentare) e dal d.m. n. 30/2012, nonché indicazioni in merito all'eventuale modalità di computo del limite medesimo;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 28 del 7 novembre 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2513 del 18 novembre 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Dario Provvidera

## PREMESSO

La Sezione regionale remittente, con deliberazione (n. 85/2016/QMIG) con riguardo alla richiesta di parere - presentata tramite il Consiglio delle Autonomie locali - del Sindaco del Comune di Sassuolo (MO), ha proposto alla valutazione di questa Sezione l'opportunità di emettere una delibera di orientamento, al fine di chiarire se la limitazione dei compensi, prevista dall'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), come integrato dall'art. 1, commi 472 e 473, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dall'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), debba applicarsi anche agli emolumenti dovuti al commissario giudiziale di una procedura di concordato in continuità riguardante una società interamente partecipata da una pubblica amministrazione.

In particolare, l'ente comunale istante aveva richiesto alla Sezione regionale di conoscere se, relativamente al compenso dovuto ad un commissario giudiziale di un concordato in continuità concernente una società interamente partecipata dal Comune, sia applicabile il limite corrispondente alla retribuzione annua fissata per il primo presidente della Corte di Cassazione (240.000 euro lordi), secondo quanto previsto dalla normativa soprarichiamata.

Con riguardo ai profili di ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, la Sezione di controllo regionale ha considerato tale richiesta attinente all'interpretazione di disposizioni di legge specificatamente rilevanti ai fini del raggiungimento di primari obiettivi di finanza pubblica, disposizioni che costituiscono vincoli comportamentali anche per le autonomie territoriali in quanto incidenti sulla situazione economico-patrimoniale degli enti. Ad avviso della Sezione di controllo regionale, inoltre, la richiesta di parere, sebbene originata da un caso specifico, presenta 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. Non sarebbe, inoltre, riscontrabile nel caso concreto alcuna interferenza con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente. Pertanto, la medesima Sezione regionale di controllo ha deliberato di procedere all'esame di merito della questione, affermando che "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 dell'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, dell'art. 1 commi 472 e 473, della l. n. 147/2013 e dell'art. 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”.

Il Consiglio delle autonomie locali, nella nota di sintesi istruttoria allegata alla richiesta di parere del Comune di Sassuolo, ha ritenuto che i compensi ai soggetti officiati nelle procedure fallimentari, disciplinati dal D.M. Giustizia 25/1/2012 n. 30, e assegnati dalla autorità giudiziaria, siano regolati da una norma di carattere speciale e, come tali, non assoggettabili a limiti settoriali imposti da altra normativa.

La Sezione regionale, di contro, ha ritenuto prevalenti, rispetto alle disposizioni della legge fallimentare che regolano ordinariamente la misura dei compensi dovuti ai curatori fallimentari e ai commissari giudiziali, le finalità di interesse pubblico perseguite dalla più recente normativa, la quale ha limitato i compensi quando gli stessi siano posti a carico di una qualsiasi pubblica amministrazione o, come nel caso prospettato, di una società partecipata totalmente dalla stessa pubblica amministrazione.

La *ratio* normativa del contenimento della spesa pubblica a salvaguardia degli equilibri di bilancio sottesa alle più recenti disposizioni legislative precluderebbe, quindi, l'esclusione dei compensi dovuti ai commissari giudiziali di procedure disciplinate dalla legge fallimentare riguardanti società in mano pubblica dal prescritto limite massimo di 240 mila euro lordi per anno.

A supporto della propria tesi, la Sezione remittente rileva che, nel caso di compenso dovuto al commissario giudiziale di una società totalmente partecipata da 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. Ulteriore argomento a favore della predetta soluzione sarebbe rinvenibile nell'interpretazione a contrariis dell'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 deriverebbe, ad avviso della Sezione regionale, l'applicabilità del limite di 240 mila euro recato dal medesimo art. 13 qualora la disciplina speciale preveda un limite superiore a tale importo.

### **CONSIDERATO**

Emerge dagli atti la ragione di fondo che ha indotto la Sezione regionale remittente a richiedere una pronuncia di orientamento generale.

Trattasi, infatti, di problematica ad ampio rischio di diffusività tra gli enti coinvolti in onerosi procedimenti di liquidazione di società partecipate a seguito degli obblighi di razionalizzazione di cui agli artt. 20 e 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società); problematica che non è stata oggetto di specifica considerazione da parte del legislatore.

Purtuttavia appare necessario in questa sede procedere ad un puntuale inquadramento dei diversi profili emergenti dalla fattispecie in esame.

In particolare, occorre definire la natura giuridica della figura del commissario giudiziale enucleabile dalla normativa concernente la procedura concordataria. L'art. 163, comma 2, del R.D. 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare) ne prevede la nomina da parte del Tribunale con lo stesso decreto che apre la procedura di concordato preventivo. Dal momento della nomina, tale soggetto riveste, nell'esercizio delle diverse funzioni previste dall'art. 165 della citata legge fallimentare, la qualifica di pubblico ufficiale. Trattasi, pertanto, di soggetto che collabora con il Giudice delegato nell'interesse della legge e in veste di "organo" della procedura di concordato.

Tale natura di organo ausiliario di giustizia esclude, con tutta evidenza, l'assimilabilità del Commissario giudiziale ad un soggetto che svolge attività di lavoro autonomo professionale a beneficio della partecipata pubblica. Tra la società partecipata pubblica e il Commissario giudiziale, infatti, non viene a configurarsi in senso proprio alcuna tipologia di rapporto di lavoro. Né, d'altra parte, la funzione di "amministrazione

della giustizia” rientra tra quelle istituzionalmente devolute a un ente comunale o a una sua società partecipata totalmente.

Risultano, pertanto, mancanti nella fattispecie i presupposti necessari all’applicazione della disciplina vincolistica richiamata dalla Sezione remittente.

Dalla peculiare natura giuridica del Commissario giudiziale deriva la particolarità delle regole di determinazione del compenso per lo svolgimento delle proprie funzioni. Tale compenso, per quanto detto sopra, rientra nel novero delle “spese di giustizia” e la sua liquidazione è disciplinata specificatamente dall'art. 165 della legge fallimentare, il quale rinvia all'art. 39 della medesima legge fallimentare e, quindi, al D.M. 28 luglio 1992, n. 570 (negli stessi termini: Cass. civ. I, n. 8221/2011). Il citato art. 39 (comma 1) stabilisce infatti che “Il compenso e le spese dovuti al curatore” (e quindi, in forza del richiamo operato dall’art. 165, anche al commissario giudiziale) “anche se il fallimento si chiude con concordato, sono liquidati ad istanza del curatore con decreto del tribunale non soggetto a reclamo, su relazione del giudice delegato, secondo le norme stabilite con decreto del Ministro della giustizia”.

Lo stesso Tribunale, pertanto, non ha piena discrezionalità in ordine al “quantum” della liquidazione, essendo vincolato ai criteri di calcolo predeterminati nel decreto ministeriale. A maggior ragione è dunque da escludersi una discrezionalità dell’ente nel ridurre unilateralmente una spesa che non può ritenersi né riferibile a funzioni istituzionalmente proprie, né assunta volontariamente dall’ente stesso o dalla sua partecipata in violazione degli obblighi di contenimento della spesa pubblica, essendo posta a carico dello stesso all’esito di un procedimento giudiziale.

La fattispecie esaminata, pertanto, è da ritenere estranea all’ambito di operatività dei vincoli di finanza pubblica, con i conseguenti riflessi sotto il profilo della stessa ammissibilità del quesito proposto.

Da una parte, infatti, l’aspetto della possibile interferenza del parere richiesto alla Corte con la decisione in ordine alla liquidazione del compenso al commissario giudiziale decretata dal Tribunale, appare quale indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”, così come definita da questa Sezione fin dalla propria deliberazione n. 5/2006. Dall’altra, la natura della relativa spesa - la cui erogazione è del tutto sottratta alla discrezionalità dell’ente - la fa configurare quale mero

riflesso finanziario sul bilancio dell'ente medesimo, con conseguente esclusione della competenza tipica della Corte dei conti in sede di esercizio della funzione consultiva.

**P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con la deliberazione n. 85/2016/QMIG, dichiara inammissibile il quesito posto sull'applicabilità del limite di cui all'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, ai compensi previsti dall'art. 39 del r.d. n. 267/1942 e dal d.m. n. 30/2012, in quanto riferito a questione estranea alla materia di contabilità pubblica, nei sensi di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Ai criteri di orientamento stabiliti con la presente deliberazione si conformano le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 28 novembre 2016.

Il Relatore

F.to Dario PROVVIDERA

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 7 dicembre 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



