

N. 06127/2018REG.PROV.COLL.

N. 03315/2018 REG.RIC.

N. 03550/2018 REG.RIC.

N. 03552/2018 REG.RIC.

N. 03587/2018 REG.RIC.

N. 03364/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3315 del 2018, proposto da
Impresa Pulizie Industriali – I.P.I. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonino Mirone Russo e Francesco Fichera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Sartorio in Roma, via Tommaso Gulli n. 11;

contro

Maurizio Cassarino e Riccardo Tenti, rappresentati e difesi dall'avvocato Angelo Piazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;

nei confronti

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;
Stefano Scammacca, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Piazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il

suo studio in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;
U.T.G. - Prefettura di Catania, Autorità Nazionale Anticorruzione, Oikos s.p.a.,
non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3364 del 2018, proposto da
Impresa Pulizie Industriali – I.P.I. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonino Mirone Russo e Francesco
Fichera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio
eletto presso lo studio dell'avv. Giuseppe Sartorio in Roma, via Tommaso Gulli n.
11;

contro

Giuliano Fonderico, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Clarich, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il
suo studio in Roma, viale Liegi n. 32;
Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Catania, A.N.A.C. -
Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti
pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la
quale domiciliario ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 3550 del 2018, proposto da
Ministero dell'Interno e A.N.A.C. - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona
dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domiciliario ex lege in Roma,
via dei Portoghesi n. 12;

contro

Oikos s.p.a. e Imprese Pulizie Industriali – I.P.I. s.r.l. non costituiti in giudizio;
Maurizio Cassarino, Stefano Scammacca e Riccardo Tenti, rappresentati e difesi
dall'avvocato Angelo Piazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Angelo Piazza in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;

sul ricorso numero di registro generale 3552 del 2018, proposto da Ministero dell'Interno e A.N.A.C. - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Carlo Gualdi, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuliano Fonderico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuliano Fonderico in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 173; Oikos s.p.a., non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3587 del 2018, proposto da Ministero dell'Interno e A.N.A.C. - Autorità Nazionale Anticorruzione, U.T.G. - Prefettura di Catania, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12

contro

Giuliano Fonderico, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Clarich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi n. 32; Impresa Pulizie Industriali – I.P.I. s.r.l., non costituita in giudizio;

quanto al ricorso n. 3315 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 00454/2018, resa tra le parti

quanto al ricorso n. 3364 del 2018:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)
n. 00315/2018, resa tra le parti

quanto al ricorso n. 3550 del 2018:

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)
n. 00454/2018, resa tra le parti

quanto al ricorso n. 3552 del 2018:

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)
n. 00694/2018, resa tra le parti.

quanto al ricorso n. 3587 del 2018:

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)
n. 00315/2018, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, dell'U.T.G. –
Ufficio Territoriale del Governo di Catania, dell'A.N.A.C. – Autorità Nazionale
Anticorruzione, di Maurizio Cassarino, Riccardo Tenti, Stefano Scammacca,
Giuliano Fonderico e Carlo Gualdi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2018 il Cons. Ezio Fedullo e
uditi per le parti gli Avvocati Francesco Fichera, Gennaro Terracciano su delega
dichiarata di Angelo Piazza, Bonura su delega dichiarata di Giuliano Fonderico e di
di Marcello Clarich e l'Avvocato dello Stato Wally Ferrante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Tutti gli originari ricorrenti ed odierni appellati (dott. Maurizio Cassarino, ing. Riccardo Tenti, dott. Stefano Scammacca, avv. Giuliano Fonderico e gen. Carlo Gualdi) hanno svolto le funzioni di amministratore straordinario, ai sensi dell'art. 32, comma 10, del d.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, delle società Impresa Pulizie Industriali – I.P.I. s.r.l. (i primi due ed il quarto) ed OIKOS s.p.a. (i primi tre ed il quinto), entrambe colpite da provvedimenti interdittivi antimafia, limitatamente alla completa esecuzione di contratti di appalto concernenti la fornitura di servizi di igiene urbana ed ambientale e di conferimento di rifiuti non pericolosi a favore di Amministrazioni locali siciliane.

Essi, con i rispettivi ricorsi introduttivi di altrettanti giudizi di primo grado, instaurati dinanzi al T.A.R. del Lazio, si dolevano, con argomenti critici sostanzialmente coincidenti, della illegittimità dell'unico provvedimento (decreto n. 88992 del 7.11.2016) con il quale il Prefetto di Catania aveva rivisto in chiave riduttiva (rispetto alla misura determinata con precedenti decreti) il compenso spettante agli organi collegiali di amministrazione straordinaria, che essi avevano concorso a comporre, con effetto (*ex tunc*) dalla data di conferimento degli incarichi commissariali.

L'originaria determinazione dei compensi era stata infatti effettuata dall'organo prefettizio, in via analogica, sulla scorta delle previsioni del decreto del Ministero della Giustizia n. 140 del 20.7.2012 (recante la determinazione dei parametri per la liquidazione, da parte degli organi giurisdizionali, dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della Giustizia), non essendo stato ancora adottato il decreto di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 4.2.2010, previsto dall'art. 32, comma 6, del citato d.l. n. 90/2014 per la quantificazione dei compensi spettanti agli amministratori straordinari: essa, quindi, era stata rimodulata a seguito della emanazione, mediante d.P.R. n. 177 del 7.10.2015, del citato decreto, nonché della pubblicazione sulla G.U. del 2.2.2016, al fine di adattarne le disposizioni alla specificità dell'incarico commissariale *de quo* (funzionale al solo completamento

dell'esecuzione dei contratti che ne costituivano oggetto, senza coinvolgere la gestione integrale dell'azienda commissariata), delle Terze Linee Guida, sulla base del protocollo d'intesa stipulato il 15.7.2014 tra il Ministro dell'Interno ed il Presidente dell'ANAC.

Tuttavia, evidenziavano gli originari ricorrenti, se in un primo tempo l'autorità prefettizia aveva ritenuto che la remunerazione annua dei commissari straordinari, secondo i criteri stabiliti con le suindicate Terze Linee Guida, decorresse dal 2 febbraio 2016 (ovvero dalla pubblicazione in G.U. di queste ultime), la medesima Amministrazione successivamente, anche sulla scorta dell'interpretazione della disciplina transitoria contenuta nell'art. 12 delle citate Linee Guida, data dal Ministero dell'Interno, previa intesa con l'ANAC, con circolare del 17.2.2016 e ribadita con nota datata 19.9.2016 del Gabinetto del Ministro, aveva rilevato la necessità di effettuare i conguagli, a partire dal primo termine di pagamento utile e per la residua durata dell'incarico, tra i compensi liquidati prima della data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Terze Linee Guida e gli importi dei compensi spettanti così come rideterminati, *ab initio*, in base ai nuovi e più restrittivi parametri.

Il Prefetto di Catania infatti, con l'impugnato decreto n. 88992 del 7.11.2016, provvedeva alla rideterminazione - in chiave significativamente riduttiva - dei compensi spettanti agli amministratori straordinari dell'OIKOS s.p.a. e dell'I.P.I. s.r.l., disponendo il conguaglio tra quanto corrisposto fin dall'assegnazione dell'incarico e quanto spettante sulla base dei nuovi parametri per tutta la durata del suo svolgimento.

Gli originari ricorrenti, mediante le censure prospettate al T.A.R. Lazio avverso quest'ultimo decreto, la circolare del Ministero dell'Interno del 17.2.2016 e la nota del Gabinetto del Ministro dell'Interno del 19.9.2016, assumevano in primo luogo la violazione del principio di irretroattività e delle medesime Terze Linee Guida, le quali avrebbero limitato l'ambito temporale della loro applicazione con decorrenza

dal 2.2.2016, nonché la violazione dell'art. 32, comma 6, del d.l. n. 90/2014, laddove stabilisce che la fissazione del compenso sia contestuale alla nomina (“Agli amministratori di cui al comma 2 spetta un compenso quantificato con il decreto di nomina...”), dunque operata all’inizio della gestione e comunque prima dell’inizio dell’attività degli amministratori: la norma predetta, deducevano i ricorrenti, non sarebbe quindi conciliabile con l’assunto prefettizio, secondo il quale “il compenso spettante agli stessi commissari va determinato sulla base della disciplina vigente al momento della conclusione del rapporto professionale di che trattasi”.

Aggiungevano che, ove invece le Terze Linee Guida fossero interpretabili nel senso di consentire l’applicazione retroattiva dei criteri con le stesse dettati nei casi in cui i compensi fossero già stati fissati, le stesse andrebbero considerate viziate per violazione della norma primaria, che non contempla alcuna forma di retroattività: esse infatti, intese nel modo avvertato, inciderebbero negativamente sulla sfera giuridico-patrimoniale degli interessati, con riguardo a compensi già contrattualizzati e relativi a prestazioni lavorative già effettuate, col risultato finale che, in costanza di un rapporto contrattuale, nonché a fronte di prestazioni lavorative già rese, una sola delle parti sarebbe legittimata a mutare unilateralmente le condizioni inizialmente stabilite.

Deducevano altresì che l’Ufficio di Gabinetto del Ministero dell’Interno, autore della circolare del 17.2.2016 e della nota del 19.9.2016, non avrebbe competenze ad adottare atti finali in materia né potrebbe chiedere alle Prefetture di discostarsi dagli atti del Ministro, quali dovrebbero considerarsi le Terze Linee Guida, correttamente interpretate.

Evidenziavano ancora che gli originari decreti di determinazione dei compensi ne avevano disposto la quantificazione senza alcun riferimento al suo preteso carattere “provvisorio” e senza alcuna riserva di una eventuale rideterminazione finale, prevedendo il “conguaglio” unicamente su base “annua”, al fine di tenere

conto delle voci contabili definitive sulle quali doveva basarsi il calcolo del compenso: per contro, il provvedimento impugnato aveva modificato retroattivamente i decreti che lo avevano preceduto, in violazione dei parametri formali e sostanziali di cui agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della l. n. 241/1990, presidiando il legittimo esercizio del potere di autotutela.

Allegavano quindi che le Terze Linee Guida avevano adottato una regolamentazione autonoma rispetto a quella prevista dal d.P.R. n. 177/2015, con la determinazione di compensi tendenzialmente inferiori, e che siffatta scelta, non strettamente discendente da vincolanti parametri normativi, poteva considerarsi ammissibile nella misura in cui fosse tesa ad indirizzare i comportamenti futuri delle Prefetture, in ordine ai rapporti ancora da regolare.

Il gen. Carlo Gualdi, evidenziava, con particolare riguardo alla sua posizione, che se pure fosse vero che le determinazioni iniziali avevano carattere provvisorio ed erano suscettibili di rideterminazione alla “conclusione del rapporto professionale”, e che tutto ciò fosse coerente con le Terze Linee Guida e con la norma primaria, il provvedimento impugnato era pervenuto a conclusione di mandato ordinario (a prescindere dalle sue intervenute estensioni temporali), per cui il corrispettivo per il periodo anteriore alle Terze Linee Guida non poteva che essere quello determinato in origine.

Anche l'avv. Giuliano Fonderico rilevava, per trarne analoghe conclusioni in punto di diritto, che il provvedimento era stato adottato dopo che egli era cessato dall'incarico per effetto delle dimissioni da lui rassegnate in data 15 giugno 2016.

2. Il T.A.R., con le sentenze n. 454 del 15.1.2018 (sul ricorso n. 2679/2016), n. 315 dell'11 gennaio 2018 (sul ricorso n. 907/2017) e n. 694 del 19 gennaio 2018 (sul ricorso n. 778/2017), accoglieva alcune doglianze di parte ricorrente, assorbendo quelle non espressamente esaminate, conseguentemente annullando il gravato provvedimento prefettizio di rideterminazione dei compensi.

In particolare, il giudice di primo grado, richiamata la norma transitoria di cui

all'art. 12 delle Terze Linee Guida (ai sensi del quale “le presenti linee guida si applicano ai provvedimenti di commissariamento e/o di nomina di esperti o coadiutori adottati successivamente alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e a quelli, adottati prima di tale data, per i quali non è stato quantificato il compenso. Per i provvedimenti per i quali il compenso è stato determinato con il provvedimento di nomina o con atto successivo, i criteri adottati cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sono sostituiti, per la residua durata dell'incarico, da quelli indicati nei paragrafi che precedono. In tali casi, si procederà ad effettuare il conguaglio tra l'importo precedentemente liquidato e quello determinato, in base ai parametri sopra richiamati, per la residua durata dell'incarico e ciò anche nel caso in cui nel provvedimento di nomina tale conguaglio non sia stato previsto”), svolgeva i rilievi che di seguito si riassumono:

- il dato letterale che emerge dalle stesse è chiarissimo nel senso di limitarne la portata applicativa a decorrere dalla data della loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, ovvero dal 2.2.2016, a partire dalla quale, per la residua durata dell'incarico, valgono i criteri da esse fissati;
- tale interpretazione letterale garantisce anche la tutela dell'affidamento riposto dai commissari straordinari in un determinato compenso, in considerazione del quale essi hanno accettato di continuare a ricoprire l'incarico in parola, svolgendo la rilevante attività dallo stesso prevista;
- l'interpretazione resa dall'Amministrazione (con la circolare del Ministero dell'Interno del 17.2.2016, con la nota del Ministero dell'Interno – Gabinetto del Ministro del 19.9.2016 ed infine con l'impugnato decreto prefettizio n. 88992 del 7.11.2016), nel senso che i nuovi criteri si applicherebbero sin dal conferimento dell'incarico, con la conseguente rideterminazione dei compensi mediante il conguaglio tra quanto corrisposto fin dall'assegnazione dell'incarico e quanto spettante sulla base dei nuovi parametri, oltre ad essere palesemente contrastante

con quella letterale autentica dell'art. 12 delle Terze Linee Guida, appare manifestamente irragionevole ed illogica, in quanto, in violazione del principio di irretroattività, lede nel contempo il principio di tutela dell'affidamento;

- il conguaglio al quale fa riferimento l'art. 12 delle Terze Linee Guida non interessa l'intera durata dell'incarico, ma si riferisce all'ipotesi in cui sia già stato versato qualche acconto mensile sul compenso, calcolato sulla base dei vecchi criteri e nelle more dell'applicazione dei nuovi, e sia appunto necessario chiedere la restituzione di quanto indebitamente corrisposto;

- in proposito deve considerarsi che, con i decreti di determinazione del compenso, è stato precisato che "il compenso così determinato dovrà essere corrisposto con acconti mensili, salvo eventuale conguaglio da liquidare entro il 31 dicembre di ogni anno": ebbene, tale previsione deve intendersi riferita unicamente al conguaglio su base annua, attesa la modalità di corresponsione con acconti mensili, e non può essere intesa estensivamente - e senza alcun appiglio letterale - come possibilità di conguaglio a valle dello svolgimento dell'incarico, conseguente all'applicazione dei criteri sopravvenuti di determinazione del compenso;

- in conclusione, rispetto agli odierni ricorrenti, i nuovi parametri, fissati dalle Terze Linee Guida, possono essere applicati solo a far data dal 2.2.2016.

3. Le ragioni addotte dalle sentenze appellate a fondamento dell'accoglimento delle tesi attoree, come dianzi riassunte, sono state contestate, mediante i ricorsi in appello n. 3315/2018 e n. 3364/2018, dalla appellante I.P.I. Impresa Pulizie Industriali s.r.l., nonché, mediante i ricorsi in appello n. 3550/2018, n. 3552/2018 e n. 3587/2018, dal Ministero dell'Interno e dall'ANAC.

La prima in particolare, premesso che il suo interesse all'appello (relativamente alla sentenza n. 454/2018) riguarda esclusivamente gli appellati dott.ri Cassarino e Tenti, eccepisce in primo luogo l'inammissibilità del ricorso di primo grado da essi proposto, sul rilievo che esso non conterrebbe alcuna censura avverso il capo della motivazione del provvedimento prefettizio del 7.11.2016 relativo al carattere

unitario dell'incarico commissariale ed alla conseguente necessità di determinare il compenso sulla base della disciplina vigente al momento della conclusione del rapporto professionale.

Nel merito, le parti appellanti deducono, in sintesi, che la soluzione interpretativa accolta dalla sentenza appellata è smentita dalla interpretazione "autentica" delle disposizioni transitorie delle Terze Linee Guida (in quanto proveniente dalle stesse autorità che congiuntamente le hanno adottate), da quella letterale (il primo comma dell'art. 12 delle stesse dovrebbe infatti essere letto in coordinamento con il secondo comma, nel senso che, per i rapporti in corso al 2.2.2016, le eventuali somme percepite dai commissari in eccesso rispetto a quanto spettante in base alle Terze Linee Guida vanno conguagliate nel periodo successivo) e da quella logico-sistematica (nel senso che l'applicazione dei criteri di determinazione fissati dalla Terze Linee Guida all'intero rapporto degli amministratori straordinari sarebbe coerente con la *ratio* dell'art. 32, comma 6, d.l. 90/2014, che ha inteso sottrarre ai Prefetti ogni discrezionalità in merito, prevedendo che i compensi dei commissari debbano essere conformi a criteri determinati in modo unitario sull'intero territorio nazionale, laddove la lettura prescelta dal T.A.R. legittimerebbe sperequazioni sia territoriali sia temporali).

4. Gli appellati si sono costituiti nei giudizi nei quali sono rispettivamente interessati e, oltre a replicare alle censure delle parti appellanti, hanno riproposto i motivi dei rispettivi ricorsi assorbiti dal T.A.R..

Gli appellati avv. Fonderico e gen. Gualdi hanno anche eccepito l'inammissibilità degli appelli (n. 3552/2018 e n. 3587/2018) del Ministero dell'Interno, sia sostenendo che, sebbene le sentenze appellate abbiano affermato il carattere definitivo del compenso originariamente fissato e fornito una chiara interpretazione delle "clausole di conguaglio" contenute nell'art. 12 delle Terze Linee Guida e negli originari provvedimenti determinativi del compenso, l'Amministrazione appellante non avrebbe contestato specificamente tali profili

motivazionali, sia evidenziando che gli appelli ministeriali si risolverebbero nella mera riproposizione delle argomentazioni difensive spese dall'Amministrazione in primo grado.

5. Gli appelli quindi, all'esito dell'udienza di discussione, sono stato trattenuti dal collegio per la decisione di merito.

DIRITTO

1. Gli appelli, siccome soggettivamente ed oggettivamente connessi (concernendo, in particolare, l'unico provvedimento prefettizio n. 88992 del 7.11.2016), devono essere riuniti ed unitariamente decisi.

2. Sempre in via preliminare, deve esaminarsi – per respingerla – l'eccezione di inammissibilità degli appelli che li riguardano, formulata dagli appellati avv. Fonderico e gen. Gualdi nei termini innanzi indicati: da un lato, invero, i mezzi di gravame contengono specifiche censure rivolte avverso i punti motivazionali delle sentenze appellate concernenti l'affermato carattere definitivo del compenso originariamente determinato (di cui, per contro, il Ministero appellante allega la valenza provvisoria) ed il significato del "conguaglio" previsto dalle Terze Linee Guida (al riguardo, il Ministero appellante chiaramente deduce, tra l'altro, che "contrariamente a quanto assunto dalla sentenza, non si tratta di effettuare un conguaglio "a valle dello svolgimento dell'incarico" ma di effettuare – durante il periodo unitario di incarico – un conguaglio (previsto o meno nel decreto di nomina o in un successivo provvedimento necessariamente provvisorio di quantificazione dei compensi) tra quanto percepito prima della pubblicazione delle Terze Linee Guida e quanto previsto, sulla base delle stesse Linee Guida, per la residua durata dell'incarico"), dall'altro lato, l'appello – tanto più se proposto dall'Amministrazione soccombente in primo grado – ben può fondarsi sulle allegazioni difensive articolate dinanzi al T.A.R., se utilizzate – come nella specie avvenuto – in funzione critica della sentenza appellata.

3. Venendo adesso alle valutazioni di merito, deve subito rilevarsi che, ai sensi dell'art. 32, comma 6, d.l. n. 90/2014, conv. in l. n. 114/2014, nella formulazione vigente *ratione temporis*, “agli amministratori di cui al comma 2” – ovvero agli esperti nominati, ai sensi del comma 10, ai fini del completamento della esecuzione dei contratti da parte delle imprese attinte da informativa interdittiva antimafia, in vista dell'esigenza di “garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici” – “spetta un compenso quantificato con il decreto di nomina sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso sono a carico dell'impresa”: in attuazione dell'art. 8 d.lvo n. 10/2014, cui rinvia come si è visto l'art. 32, comma 6, d.l. n. 90/2014, è stato emanato il d.P.R. n. 177 del 7 ottobre 2015, recante “disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14”.

4. Nelle more del perfezionamento della suindicata disciplina regolamentare concernente il compenso degli amministratori straordinari, secondo il percorso normativo delineato dalla disposizione citata, il Prefetto di Catania, con i provvedimenti di nomina degli appellati amministratori straordinari adottati, ai sensi del citato art. 32, comma 10, d.l. n. 90/2014, nei confronti delle imprese I.P.I. s.r.l. ed OIKOS s.p.a., attinte da informativa interdittiva antimafia ed impegnate nella esecuzione di servizi di igiene urbana ed ambientale e di conferimento in discarica di rifiuti non pericolosi a favore di amministrazioni locali della Regione Siciliana (tra le quali il Comune di Catania), ha rinviato “ad un successivo provvedimento la fissazione del compenso professionale” spettante ai nominati commissari per le attività oggetto dei decreti di nomina.

Con successivi provvedimenti, a scioglimento della riserva formulata con i decreti suindicati in merito alla determinazione del compenso commissariale, il medesimo

Prefetto, preso atto che il decreto di cui all'art. 8 d.lvo n. 10/2014 non era stato ancora emanato, ha disposto di applicare analogicamente, al suddetto fine, le disposizioni di cui agli artt. 19 ed 1, comma 4, d.m. n. 140 del 20 luglio 2012 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27).

Pertanto, il compenso spettante "all'organo collegiale di amministrazione straordinaria" delle imprese commissariate, "limitatamente alla completa esecuzione" dei contratti di appalto oggetto della gestione straordinaria, è stato determinato "nella misura minima dell'1% sul maggior valore oltre euro 50.000, secondo quanto previsto dal riquadro 1 della tabella C – Dottori commercialisti ed esperti contabili di cui all'art. 19 del decreto del Ministero della Giustizia 20 luglio 2012, n. 140, aumentato del 50% in considerazione di quanto indicato nell'art. 1 co. 4 del medesimo decreto": con successivi decreti poi, in accoglimento delle sollecitazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, i compensi come sopra determinati sono stati ridotti del 20%.

Emanato come si è detto, in attuazione dell'art. 8 del d.lvo n. 14/2010, il d.P.R. n. 177 del 7 ottobre 2015, ed approvato, al fine di adattarne le disposizioni alla specifica fattispecie *de qua* (caratterizzata dalla limitazione "oggettiva" della gestione commissariale, siccome inerente alla esecuzione di singoli e specifici contratti di pertinenza dell'impresa interdetta), l'atto di indirizzo elaborato in base al protocollo d'intesa stipulato il 15 luglio 2014 tra il Ministero dell'Interno ed il Presidente dell'ANAC, denominato "Terze Linee Guida per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare ai commissari nominati dal Prefetto ai sensi dell'art. 32 d.l. n. 90/2014", pubblicato sulla G.U. del 2 febbraio 2016, con i provvedimenti del 6.6.2016 il Prefetto di Catania ha, in un primo tempo, provveduto a rideterminare, sulla scorta dei criteri con esso dettati, i compensi

spettanti agli amministratori straordinari delle imprese I.P.I. s.r.l. ed OIKOS s.p.a.: ciò, tuttavia, “a far data dal 2 febbraio u.s.” (lasciando, quindi, immutata la pregressa determinazione dei compensi con riferimento all’attività gestionale posta in essere nel periodo antecedente).

L’applicabilità dei nuovi criteri di determinazione del compenso solo a far data dal 2 febbraio 2016, alla stregua dei provvedimenti appena citati, emerge con evidenza dalla clausola, in essi contenuta, secondo cui “ai sensi di quanto previsto dalle norme transitorie delle III Linee Guida, nel caso in cui a far data dal 2 febbraio 2016 siano stati corrisposti compensi, occorrerà operare i relativi conguagli”.

Con circolare del Ministero dell’Interno – Gabinetto del Ministro n. 15006/2 del 17.2.2016, tuttavia, veniva espresso un diverso indirizzo interpretativo, quanto all’efficacia temporale dei criteri introdotti con le citate Linee Guida, nel senso che, in relazione agli incarichi non ancora conclusi e conferiti prima del 2 febbraio 2016, “si dovrà procedere, qualora sia stato già quantificato il relativo compenso, ad effettuare un conguaglio tra l’importo precedentemente liquidato e quello determinato in base alle Linee Guida”.

Il suddetto indirizzo interpretativo è stato ribadito, con riferimento alla specifica fattispecie, con la nota del Gabinetto del Ministro dell’Interno prot. n. 15006/2(22) del 19.9.2016, con la quale si invitava il Prefetto di Catania “a voler rideterminare i compensi degli amministratori straordinari delle imprese indicate in oggetto tenuto conto del tetto massimo stabilito dalle Linee Guida (240 mila euro) e a voler effettuare i dovuti conguagli - a partire dal primo termine di pagamento utile per l’intera, residua durata dell’incarico - in modo da ricondurre gli onorari degli amministratori straordinari, univocamente, alla disciplina dettata dal DPR del 7 ottobre 2015, n. 177 e dalle più volte richiamate Linee Guida”.

Aderendo alla sollecitazione ministeriale, il Prefetto di Catania, con il provvedimento n. 88992 del 7.11.2016, impugnato (ed annullato) in primo grado, ha provveduto a rideterminare (in chiave evidentemente riduttiva) i compensi

spettanti ai commissari (“come da tabella 1 allegata”) ed a prevedere che “sui compensi da corrispondere ai commissari per la gestione dei rapporti contrattuali va effettuato un conguaglio pari ai maggiori compensi già liquidati e corrisposti dalla data di conferimento dell’incarico ad oggi come da tabella 2 allegata”.

5.1. Tanto premesso in punto di fatto, l’ordine logico delle questioni prospettate dalle parti appellanti impone preliminarmente di verificare se tra il provvedimento impugnato e le Terze Linee Guida sussista un rapporto di antinomia ovvero di coerenza: questione rilevante sia da un punto di vista sostanziale, atteso che il primo fa leva principalmente sulle seconde al fine di giustificare la prescrizione del conguaglio tra gli importi già erogati agli amministratori straordinari e quelli ancora da erogare fino alla conclusione dell’incarico, sia da un punto di vista processuale, dal momento che le deduzioni degli originari ricorrenti si incentrano appunto sulla estraneità del contestato meccanismo compensativo alle previsioni (transitorie) dettate dalle menzionate Linee Guida.

5.2. Ebbene, deve ritenersi che le Terze Linee Guida contengano disposizioni, sul punto, non univoche.

In primo luogo, l’esigenza, avvertita dai redattori delle Terze Linee Guida, di differenziare (cfr. art. 12) “i provvedimenti di commissariamento e/o di nomina di esperti o coadiutori adottati successivamente alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e quelli, adottati prima di tale data, per i quali non è stato quantificato il compenso” dai “provvedimenti per i quali il compenso è stato determinato con il provvedimento di nomina o con atto successivo” (cui è riconducibile la fattispecie in esame), recherebbe quale coerente corollario che i criteri quantificatori con le stesse dettati non siano destinati a trovare applicazione uniforme, dal punto di vista della disciplina transitoria, alle due serie prefigurate di casi.

Tale diversità, del resto, è testualmente insita nelle stesse disposizioni transitorie dettate dal citato art. 12, atteso che esso, se da un lato prevede la diretta ed

incondizionata applicazione dei nuovi criteri ai provvedimenti di nomina commissariale intervenuti successivamente alla pubblicazione in G.U. delle Terze Linee Guida ovvero a quelli che, anche precedentemente adottati, non rechino previsioni in tema di determinazione del compenso commissariale, dall'altro lato sembra escludere il carattere retroattivo dei suddetti criteri relativamente ai provvedimenti di nomina precedentemente adottati e recanti una espressa disciplina (anche intervenuta in via di integrazione postuma, come avvenuto nella fattispecie in esame, ma pur sempre prima della pubblicazione delle Terze Linee Guida) dell'aspetto remunerativo, laddove prevede, per tale seconda ipotesi, che "i criteri adottati cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sono sostituiti, per la residua durata dell'incarico, da quelli indicati nei paragrafi che precedono".

E' infatti evidente che la previsione espressa di un termine *usque ad quem* conservano efficacia i criteri di determinazione dei compensi precedentemente fissati non può non sottendere la conferma della attitudine di questi ultimi a regolamentare il profilo economico della prestazione gestionale degli amministratori straordinari, relativamente al tratto temporale antecedente al suddetto termine: effetto la cui esplicazione, da un punto di vista squisitamente pratico, troverebbe fondamento nella liquidazione annuale del compenso commissariale (così come prevista nei provvedimenti determinativi del compenso spettanti agli amministratori straordinari e ribadita nelle Terze Linee Guida), la quale consente di scindere, da un punto di vista concretamente liquidatorio, i segmenti temporali cui eventualmente correlare le diverse discipline del compenso succedutesi nel tempo.

Deve tuttavia fin d'ora precisarsi - onde iniziare a chiarire i presupposti teorici sui quali deve fondarsi, ad avviso della Sezione, l'inquadramento giuridico della fattispecie, anticipando le più ampie considerazioni che si faranno *infra* - che la segmentazione temporale (*recte*, su base annuale) del corrispettivo spettante agli

amministratori straordinari non costituisce il riflesso (o la prova) della ipotetica frammentazione giuridica del relativo rapporto, né le suindicate frazioni temporali in cui può convenzionalmente considerarsi articolata, ai soli fini del pagamento del corrispettivo, l'esecuzione della prestazione gestionale loro affidata, potrebbero essere addotte ad ostacolo insormontabile alla incidenza della nuova disciplina del profilo remunerativo, intervenuta nel corso dello svolgimento del rapporto gestorio, sui segmenti temporali pregressi: si vedrà infatti che il mandato commissariale è unico e temporalmente - oltre che oggettivamente, in quanto relativo ad uno o più specifici contratti - delimitato, con la conseguenza che necessariamente unica deve essere altresì la disciplina dell'aspetto economico, assurgendo l'evidenziata cadenza annuale del pagamento a mera modalità contabile di corresponsione del compenso.

5.3. Tornando alle previsioni transitorie delle Terze Linee Guida ed alla relativa interpretazione, viene tuttavia in rilievo, ad inficiare l'apparente linearità dispositiva (in senso *prima facie* favorevole alla tesi degli originari ricorrenti) delle surrichiamate disposizioni, quella a tenore della quale “in tali casi (*ergo*, in cui la determinazione del compensi sia avvenuta anteriormente alla pubblicazione delle Terze Linee Guida in G.U., come nel caso di specie), si procederà ad effettuare il conguaglio tra l'importo precedentemente liquidato e quello determinato, in base ai parametri sopra richiamati, per la residua durata dell'incarico e ciò anche nel caso in cui nel provvedimento di nomina tale conguaglio non sia stato previsto”.

Invero, la previsione di un “conguaglio”, concernente “l'importo precedentemente liquidato”, non avrebbe alcuna pratica utilità, nel quadro di una apposita disciplina di carattere transitorio, se non implicasse l'intento di sottoporre a revisione *ab initio* - ovvero, dal momento dell'affidamento dell'incarico - il compenso commissariale, alla luce dei criteri introdotti *ex novo* dal d.P.R. n. 177/2015 e dalle susseguenti Terze Linee Guida.

Da questo punto di vista, invero, non appare condivisibile la spiegazione

“alternativa” data dagli originari ricorrenti, nel senso che esso avrebbe riguardo all’ipotesi in cui siano stati effettuati pagamenti in acconto, pur successivamente alla entrata in vigore delle Terze Linee Guida, difformi per eccesso rispetto ai criteri dalle stesse previsti: spiegazione che dovrebbe trovare un appiglio nella clausola, contenuta negli originari provvedimenti determinativi del compenso, secondo cui esso “dovrà essere corrisposto con acconti mensili, salvo eventuale conguaglio da liquidare entro il 31 dicembre di ogni anno”.

Da un lato infatti, come accennato, la previsione del “conguaglio” contenuta nell’art. 12 delle Terze Linee Guida, così intesa, risulterebbe pressoché inutile, essendo evidente (e non richiedendo, quindi, una espressa previsione legittimante) che, qualora siano stati effettuati pagamenti difformi rispetto ai nuovi parametri ed in vigore degli stessi, la misura dei pagamenti effettuati debba essere ricondotta a quella “legale”, a prescindere da ogni previsione in tal senso (delle Linee Guida o dei provvedimenti determinativi del compenso): sarebbe invero già sufficiente, a tale scopo, la precedente disposizione transitoria secondo cui “i criteri adottati cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sono sostituiti, per la residua durata dell’incarico, da quelli indicati nei paragrafi che precedono”.

In tale ottica, il riferimento fatto dall’art. 12 delle Terze Linee Guida, quale oggetto del previsto conguaglio, all’“importo precedentemente (alla pubblicazione delle Terze Linee Guida in G.U.: *n.d.e.*) liquidato” non può che riguardare le somme legittimamente (allo stato, cioè, della disciplina vigente *ratione temporis*) corrisposte sulla base dei provvedimenti determinativi del compenso inizialmente adottati.

Dall’altro lato, come correttamente evidenziato dalle parti appellanti, l’interpretazione sostenuta dagli originari ricorrenti, cristallizzando gli importi percepiti prima della pubblicazione delle Terze Linee Guida, non consentirebbe di rimediare alle ipotesi in cui gli amministratori abbiano percepito, nel corso dell’esecuzione del mandato, un compenso inferiore a quello risultante dai criteri

contemplati dalle stesse, oltre ad ingenerare una irragionevole disparità di trattamento tra chi abbia visto determinato il suo compenso antecedentemente (ciò che lo renderebbe insensibile ai parametri sopraggiunti, almeno relativamente alla parte di prestazione gestionale già eseguita) o successivamente alla pubblicazione delle Terze Linee Guida.

Del resto, la cesura tra la citata disposizione transitoria delle Terze Linee Guida e la clausola dei provvedimenti determinativi relativa al “conguaglio” (sulla quale gli originari ricorrenti pretendono invece di fare leva, ai fini della interpretazione della prima) è resa evidente dal riferimento di quest’ultima agli “acconti” mensili, quale adottata modalità di pagamento del compenso annuo, ed è giustificata – come correttamente affermato dagli appellati Fonderico e Gualdi – dalla necessità di tenere conto dei valori di bilancio, così come definibili al termine dell’esercizio, ai fini della determinazione della base di calcolo del compenso: ciò ad ulteriore riprova della diversa finalità delle due distinte previsioni relative al “conguaglio”.

Per concludere sul punto, come correttamente evidenziato dal Ministero appellante, il sintagma “per la residua durata dell’incarico”, presente nella citata disposizione transitoria, non va inteso (non, quantomeno, con la sicurezza interpretativa mostrata dagli originari ricorrenti) come limite posto dalle Terze Linee Guida alla efficacia temporale dei nuovi parametri, ma nel senso che il conguaglio fra l’importo determinato in base ai parametri inizialmente elaborati dal Prefetto e quello quantificato in base alle Terze Linee Guida deve essere “spalmato” nell’arco di tempo che va dalla pubblicazione delle medesime Linee Guida e fino alla cessazione dell’incarico (ovvero, come si vedrà, fino al pagamento del compenso residuo).

Da questo punto di vista, non sembra cogliere nel segno la replica dell’appellato gen. Gualdi, nel senso che sarebbe ovvio, e non vi sarebbe quindi stata alcuna necessità di precisarlo, che eventuali conguagli avrebbero potuto essere operati solo per la durata residua dell’incarico, ossia per il periodo in cui gli amministratori

avessero continuato a percepire compensi: per contro, la precisazione “per la residua durata dell’incarico” assolve proprio alla funzione di circoscrivere la portata del “conguaglio”, evitando che esso incida, in chiave eventualmente restitutoria, sui compensi già percepiti.

6.1. I rilievi svolti confermano che le Terze Linee Guida non sono idonee ad indirizzare univocamente l’azione dell’Amministrazione *in subiecta materia*, recando disposizioni contraddittorie e comunque insuscettibili di essere armonicamente interpretate per i fini *de quibus*.

Nell’impossibilità, quindi, di ricavare dalle disposizioni transitorie dettate dalle Terze Linee Guida una univoca disciplina del rapporto di successione intertemporale tra i diversi menzionati criteri di determinazione del compenso (con il conseguente superamento delle censure formulate in via subordinate dagli appellati avverso le stesse, in quanto non decisive ai fini della complessiva economia della controversia e della individuazione della relativa chiave risoltrice), non resta che rifarsi, al fine di verificare la correttezza del *modus operandi* dell’Amministrazione, al principio di legalità, quale canone generale ispiratore della sua azione.

6.2. Si è invero già accennato che, ai sensi dell’art. 32, comma 6, d.l. n. 90/2014, nella formulazione vigente *ratione temporis*, agli amministratori prefettizi “spetta un compenso, quantificato con il decreto di nomina...”.

La previsione rende quindi manifesto che il compenso spettante agli amministratori non può che essere unitario, riferito all’intero incarico e determinato con il decreto di nomina (o, in mancanza, con provvedimento integrativo *ad hoc*).

Del resto, proprio perché la nomina commissariale ha origine provvedimentoale, essa realizza una fattispecie unitaria, di cui costituisce parte integrante – altrettanto unitaria – la componente remunerativa dell’attività commissariale: che quindi la determinazione del compenso sia contestuale all’atto di nomina o successiva ad

essa, ovvero subisca modificazioni nel corso dell'esecuzione dell'incarico, essa non può che essere unica e riferita al mandato commissariale unitariamente considerato.

Si è quindi al di fuori della logica del rapporto, tipica della prestazione lavorativa civilisticamente intesa, in cui l'obbligo di remunerare l'attività da parte di chi ne beneficia sorge e si rinnova di pari passo allo svolgimento del rapporto ed all'esecuzione della prestazione, plasticamente adattandosi alle eventuali variazioni da questa subite, nella rigorosa applicazione dell'art. 36 Cost.: nella fattispecie in esame, per contro, la "causa", giuridicamente intesa, dell'obbligo remunerativo non è la controprestazione, ma il provvedimento, da cui gli obblighi dell'Amministrazione nominante, dell'impresa (a cui carico la legge pone il compenso in discorso) e del soggetto nominato hanno origine e sono disciplinati, siccome inteso a fissare un assetto degli interessi in gioco di cui quella economica costituisce una componente indivisibile ed inseparabile.

Non si tratta quindi, nell'ipotesi di disciplina del profilo economico sopravvenuta a quella recata dal decreto di nomina e diversa da quella vigente a tale data, di riconoscere efficacia retroattiva alla prima, ovvero di ipotizzarne l'applicazione a fatti verificatisi precedentemente e sotto il vigore di una disciplina diversa, quanto piuttosto di individuare, sulla scorta dei criteri di qualificazione tipici della fattispecie provvedimentale, la sola legittima disciplina dell'unitario profilo economico dell'incarico commissariale.

E' vero, infatti, che la conformazione del compenso alla stregua di criteri difformi da quelli applicati con il decreto di nomina (o con successivo provvedimento determinativo del compenso) potrebbe integrare, proprio in considerazione della genesi provvedimentale del rapporto, una ipotesi di contraddittorietà tra provvedimenti diversamente orientati a regolamentare lo stesso profilo (economico) dell'attività commissariale: da tale rilievo consegue quindi l'esigenza di risolvere l'antinomia in tal modo realizzatasi, previa attenta individuazione dei suoi

profili caratterizzanti, al fine di verificare se lo strumento adatto allo scopo possa ravvisarsi nell'istituto dell'autotutela (di cui, peraltro, gli appellati lamentano l'illegittima utilizzazione nella fattispecie in esame) o *aliunde*.

6.3. In proposito, deve osservarsi che la determinazione del compenso originariamente operata dal Prefetto di Catania è avvenuta, se non in via (implicitamente) provvisoria e contingente (come deducono le parti appellanti), in forma succedanea, ovvero sul presupposto della mancata emanazione del decreto di cui all'art. 8 d.lvo n. 10/2014 e della conseguente esigenza di ricavare altrove i criteri determinativi del compenso: esigenza che, come si è visto, è stata soddisfatta dall'Amministrazione prefettizia con il ricorso all'applicazione analogica delle disposizioni di cui agli artt. 19 ed 1, comma 4, d.m. n. 140 del 20 luglio 2012.

Ne consegue che, una volta emanato il d.P.R. n. 177 del 7 ottobre 2015 (sulla base del quale, ai sensi dell'art. 32, comma 6, d.l. n. 90/2014, doveva essere determinato il compenso degli amministratori straordinari), ed integrate quindi le condizioni per fare senz'altro applicazione del parametro legale (che a quel decreto, come si è detto, si richiama ai fini della determinazione del compenso), il riferimento ad una disciplina di carattere analogico, sebbene legittimo al momento della sua applicazione, non poteva che cedere il passo, in doverosa applicazione del principio di legalità ed in assenza di circostanze o motivi ostativi, a quella legislativamente prefigurata (sebbene adattata alla specificità della fattispecie mediante le citate Terze Linee Guida): ciò, è d'uopo tuttavia rimarcare, non in via di autotutela, ma a titolo di surrogazione di una disciplina di ordine suppletivo, introdotta sostanzialmente *praeter legem* al fine di sovvenire ad una esigenza di carattere temporaneo, con quella legislativamente conforme e pertinente alla fattispecie regolata.

In termini maggiormente espliciti e descrittivi, l'originaria determinazione del compenso, proprio perché operata al fine di sopperire alla (temporanea) inoperatività del criterio legale, non poteva che recare insita, sebbene

implicitamente, la clausola risolutiva correlata alla sopravvenienza delle disposizioni (il d.P.R. adottato in attuazione dell'art. 8 del d.lvo n. 14/2010) atte a renderlo pienamente funzionante (e quindi a ripristinare appieno il principio di legalità nella fissazione del compenso commissariale).

Da questo punto di vista, la conclusione raggiunta, nel senso della coerenza del *modus operandi* dell'Amministrazione con il canone di legalità, non muta ove si consideri che le Terze Linee Guida, in applicazione delle quali è stato adottato il provvedimento impugnato, non si uniformano pedissequamente al citato d.P.R., assumendo una valenza innovativa che le collocherebbe al di fuori della cornice legittimante apprestata dall'art. 32, comma 6, d.l. n. 90/2014: deve infatti osservarsi che le Terze Linee Guida, anche se dichiaratamente difformi (in certa misura) dal d.P.R. n. 177/2015, si inscrivono comunque entro il modello procedimentale di determinazione del compenso degli amministratori straordinari, il quale prevede, infatti, che il compenso sia determinato “sulla base” – e non in rigida applicazione – “delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14”, così legittimando l'interpolazione normativa concretizzata con le predette Linee Guida.

7. I rilievi svolti non possono non attenuare la forza argomentativa delle considerazioni, formulate con le sentenze appellate, intese a sostenere il contrasto dell'interpretazione sostenuta dall'Amministrazione con i principi di irretroattività e di tutela dell'affidamento.

In primo luogo, invero, l'applicazione dei nuovi criteri dettati dalle Terze Linee Guida agli incarichi precedentemente conferiti, pur con il corredo della determinazione del compenso, ed in corso di esecuzione alla data di pubblicazione delle stesse, non solleva, se non in termini meramente descrittivi, una questione di retroattività, *ergo* di applicazione a fatti pregressi, rappresentati per ipotesi dai segmenti temporali della prestazione gestionale realizzatisi sotto il vigore della disciplina pregressa, di quella sopravvenuta: come si è detto, la prestazione degli

amministratori straordinari è unica, non parcellizzabile temporalmente, così come unico è il corrispettivo/compenso per la stessa unitariamente previsto, sebbene articolato, da un punto di vista liquidatorio, in frazioni temporali, convenzionalmente di durata annuale.

In ogni caso, nessun affidamento è legittimamente predicabile in capo agli appellati, ove si consideri che gli originari decreti determinativi del compenso assumevano carattere derogatorio rispetto al parametro legale ed erano ispirati all'esigenza di garantire comunque un ristoro agli amministratori straordinari, nelle more del completamento del percorso normativo di definizione dei relativi criteri regolatori: essi quindi risultavano intrinsecamente inidonei a fondare in capo agli interessati una aspettativa giuridicamente tutelata alla conservazione del compenso così, ovvero in modo sostanzialmente *extra ordinem*, provvisoriamente determinato. Peraltro, con specifico riferimento alla posizione dell'ing. Tenti, del dott. Cassarino e del dott. Sciammacca, ad inficiare ulteriormente il loro ipotetico affidamento sovviene la lettera del Prefetto di Catania del 14 aprile 2015, firmata per ricevuta dagli stessi e prodotta dal Ministero appellante, nella quale si precisa che “i compensi sinora determinati a titolo provvisorio potranno subire modificazioni a seguito delle determinazioni che verranno assunte dai dicasteri interessati”.

Ugualmente decisiva, ad inficiare l'ipotetico nesso ravvisabile tra l'accettazione del mandato da parte degli appellati ed il compenso (originariamente) previsto, è la circostanza, sottolineata dal Ministero appellante, secondo cui la relativa quantificazione da parte del Prefetto di Catania non è stata contestuale all'adozione del decreto di nomina (ed all'accettazione della stessa), ma è avvenuta a distanza di alcuni mesi.

In ogni caso, anche ammesso che possa discutersi di retroattività del provvedimento lesivo, non può non rilevarsi che il divieto di retroattività trova la sua giustificazione nella necessità di tutelare l'affidamento degli interessati: ne consegue che, non essendo questo (per quanto appena detto) predicabile,

nemmeno è ravvisabile il suddetto ostacolo alla esplicazione retroattiva degli effetti del provvedimento contestato.

Né, a suffragare la tesi degli appellati, può farsi leva sui dubbi formulati dall'avv. Fonderico, nel senso che “il discrimine tra procedure esaurite o meno produrrebbe risultati inaccettabili. Se una procedura era esaurita un giorno prima della pubblicazione in G.U. delle Linee guida, essa era interamente esente dai nuovi criteri, se una si fosse conclusa un giorno dopo, tutto il compenso sarebbe stato ricalcolato anche per il passato”: situazione, egli osserva, pressoché corrispondente “al caso di specie, posto che l'originario termine contrattuale scadeva il 19 febbraio 2016, vale a dire solo pochi giorni dopo la pubblicazione in G.U. delle Linee guida”.

In primo luogo, invero, il discrimine tra i due regimi transitori prefigurati (in termini, come si è detto, non perspicui) dalle Terze Linee Guida non è rappresentato dalla data – antecedente o successiva alla pubblicazione delle stesse sulla G.U. – di “esaurimento della procedura”, ma da quella di adozione del provvedimento di nomina commissariale ovvero di determinazione del relativo compenso.

In ogni caso, deve ritenersi che la soluzione recepita con il provvedimento impugnato risponda ad una equilibrata regolamentazione dei problemi di diritto intertemporale posti dalla successione di disomogenei criteri di determinazione del compenso, così come ad una forma di ragionevole contemperamento degli interessi concorrenti, atteso che la retroattività dei nuovi criteri trova un limite nella loro sancita applicabilità ai soli compensi ancora da percepire, in modo da non incidere, con eventuali richiesta restitutorie, su quelli precedentemente acquisiti.

8.1. Devono invece esaminarsi gli originari motivi di ricorso così come riproposti dagli appellati (con memoria di costituzione del 10 maggio 2018 dall'avv. Fonderico, nell'appello n. 3664/2018, con memoria del 21 maggio 2018 dal gen.

Gualdi, nell'appello n. 3552/2018, e dagli appellati Cassarino, Tenti e Sciammacca con memoria del 24.5.2018, nell'appello n. 3550/2018, dovendo per contro la medesima riproposizione da parte di questi ultimi considerarsi tardiva nell'appello n. 3315/2018, siccome avvenuta solo con memoria del 17 settembre 2018, quindi in violazione del termine di cui all'art. 101, comma 2, c.p.a., in relazione all'art. 46, comma 1), a cominciare da quello con il quale viene dedotto che, ai sensi dell'art. 32, commi 2 e 6, d.l. n. 90/2014, il compenso degli amministratori deve essere determinato con il decreto di nomina, dunque all'inizio della gestione e comunque prima dell'inizio dell'attività degli amministratori, laddove il decreto prefettizio impugnato in primo grado prevede che «il compenso spettante agli stessi commissari va determinato sulla base della disciplina vigente al momento della conclusione del rapporto professionale riferito alla gestione del rapporto contrattuale [...]».

Il motivo non è meritevole di accoglimento.

Richiamando e puntualizzando considerazioni già formulate, deve osservarsi che la disposizione citata, nel prevedere che il compenso sia determinato con il decreto di nomina, sottende semplicemente che questo deve dettare tutte le condizioni – comprese quelle economiche – di svolgimento dell'incarico commissariale, coerentemente con il principio di completezza dell'assetto degli interessi autoritativamente fissato: ciò, evidentemente, anche a tutela dell'affidamento dei nominandi, i quali sono (*recte*, dovrebbero essere) posti in condizione di conoscere l'entità del compenso e quindi valutare se accettare l'incarico conferito.

Tuttavia, proprio il fatto che il compenso è unico, unitariamente riferito all'intero incarico commissariale ed ha la sua origine genetica nel provvedimento, impone di affermare che l'eventuale modifica della suddetta componente economica - per tutte le ragioni per le quali può realizzarsi ed attraverso tutte le tipologie provvedimentali in cui essa può legittimamente esprimersi - non può che riguardare il medesimo incarico nel suo insieme e, quindi, la stessa relativa

previsione contenuta nel provvedimento di nomina (o in un successivo atto integrativo), indipendentemente dal fatto che sia iniziata l'esecuzione dell'attività commissariale e dal punto in cui questa è giunta al momento della rideterminazione del compenso.

8.2. Con ulteriore e riproposto motivo, deducono l'avv. Fonderico ed il gen. Gualdi che il decreto di originaria determinazione dei compensi ne ha disposto la quantificazione senza alcuna precisazione in ordine al suo carattere "provvisorio" e senza alcuna riserva di una rideterminazione finale; il primo, inoltre, ha previsto il "conguaglio" unicamente su base "annua", allorché avrebbero trovato compiuta definizione le voci contabili sulle quali doveva basarsi il calcolo e che riflettevano dati di bilancio, senza fare alcun riferimento a "conguagli" in sede di chiusura delle gestioni, legati a nuovi provvedimenti di determinazione dei compensi.

Nemmeno tale motivo è meritevole di accoglimento.

Deve ribadirsi, oltre a quanto già detto in ordine alla inconfondibilità concettuale del "conguaglio" previsto dall'originario provvedimento determinativo del compenso e di quello conseguente all'adozione dei nuovi criteri di quantificazione, che la provvisorietà del suddetto provvedimento discende dal fatto che esso si basa sull'applicazione analogica di criteri dettati in relazione ad una diversa fattispecie, i quali non possono che recedere a fronte della sopravvenuta adozione dello strumento di regolazione (il decreto di cui all'art. 8 d.l. n. 14/2010) normativamente previsto.

Né sarebbe stato necessario che il provvedimento originario prevedesse espressamente il conguaglio una volta maturati i presupposti per la determinazione *secundum legem* del compenso: esso, infatti, doveva considerarsi, sotto tale profilo, per sua natura di carattere contingente e destinato a soccombere una volta intervenuti i criteri di determinazione del compenso legislativamente conformi.

8.3. Infondato è anche il motivo riproposto di ricorso inteso a lamentare che il

decreto impugnato avrebbe modificato retroattivamente i decreti che lo avevano preceduto, in violazione dei parametri formali e sostanziali di cui agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della l. n. 241/1990, non essendo stato rispettato il paradigma procedimentale e sostanziale del potere di autotutela.

Come già evidenziato, manca invero non solo il presupposto tipico dell'annullamento d'ufficio, ovvero l'illegittimità originaria, come dedotto dagli appellati, ma proprio, ed in conseguenza di ciò, la stessa configurabilità dell'istituto dell'autotutela, non venendo in rilievo la necessità di rimuovere un provvedimento che, al momento della sua adozione, non rispetti i vigenti parametri di legge: come si è illustrato, infatti, il provvedimento impugnato non è inquadrabile in tale tipologia potestativa, con la conseguenza che la sua legittimità non potrebbe essere scrutinata alla luce dei relativi canoni regolatori.

8.4. Con ulteriore motivo, viene dedotto dagli appellati che la dedotta violazione del principio di irretroattività ha inciso su prestazioni lavorative già eseguite, per le quali, in base al principio di cui è espressione l'art. 2126 c.c., esisterebbe una tutela rafforzata valevole anche nei rapporti gius-pubblicistici.

Il motivo non è accoglibile.

Come già evidenziato, il provvedimento impugnato in primo grado non pretende di applicarsi a vicende o a prestazioni cd. esaurite, ma all'unica prestazione gestionale degli amministratori straordinari, così come unitariamente disciplinata, anche nei suoi profili economici, dal provvedimento di nomina: prestazione ancora in corso, alla data di adozione del provvedimento impugnato, per gli appellati Cassarino, Teti e Scammacca, e già completata relativamente agli appellati Fonderico (il quale aveva rassegnato le sue dimissioni in data 15.6.2016) e Gualdi.

Non è pertinente, in ogni caso, il richiamo dell'art. 2126 c.c., concernente il rapporto di lavoro subordinato (non configurabile nella specie), né da esso possono ricavarsi principi attagliantisi alla fattispecie in esame, essendo sufficiente considerare che questa si caratterizza per il fatto che l'iniziale disciplina del profilo

economico della prestazione gestionale doveva considerarsi intrinsecamente “fluida” e suscettibile di consolidamento solo per effetto dell’intervento della definitiva determinazione del compenso, ancorata ai sopravvenuti parametri conformi a legge.

8.5. Lamentano ancora gli appellati avv. Fonderico e gen. Gualdi che, ove mai si dovesse intendere, in difformità da quanto previsto dal decreto impugnato, che esso incide anche su tutti i compensi percepiti sino alla pubblicazione delle Terze Linee Guida – a prescindere dalla congruibilità dei valori con i compensi ancora da corrispondere – allora i vizi dedotti sarebbero vieppiù evidenti e si dovrebbe aggiungere un più generale vizio di carenza di potere, non potendosi con gli atti amministrativi in questione incidere su corrispettivi ricevuti nell’esecuzione di attività professionali e rapporti negoziali a condizioni precedentemente definite.

Il motivo è inammissibile, in quanto incentrato su una interpretazione del decreto impugnato in primo grado che gli stessi proponenti affermano essere ad esso estranea (con la conseguente insussistenza di profili di attuale lesività, sotto tale profilo, dello stesso).

Del resto, il decreto impugnato in primo grado espressamente dispone che “sui compensi da corrispondere ai commissari sulla base dei rapporti contrattuali va effettuato un conguaglio pari ai maggiori compensi già liquidati e corrisposti dalla data di conferimento dell’incarico ad oggi come da tabella 2 allegata”: così limitando chiaramente l’operazione di “conguaglio” ai compensi ancora da percepire.

8.6. Deduce quindi l’appellato avv. Fonderico che, anche ad assumere la fondatezza delle ragioni alla base degli atti impugnati, gli stessi non avrebbero potuto interessare la sua specifica situazione, in quanto, pur se fosse vero che la determinazione iniziale del compenso aveva carattere provvisorio ed era suscettibile di rideterminazione alla “conclusione del rapporto professionale”, e che tutto ciò sia coerente con le Terze Linee Guida e con la norma primaria,

occorrerebbe considerare che egli è cessato dall'incarico per effetto delle dimissioni rassegnate in data 15 giugno 2016 e che a quel momento vigeva il decreto n. 45187/2016, che chiaramente prescriveva la rideterminazione dei compensi per il solo periodo successivo alla pubblicazione delle Terze Linee Guida, con la conseguenza che il decreto impugnato non poteva ulteriormente intervenire su un rapporto ormai concluso.

Nemmeno tale ultima censura (dell'avv. Fonderico) è meritevole di accoglimento.

Il riferimento alla “conclusione del rapporto professionale”, contenuto nel provvedimento impugnato, non può invero essere esaltato a tal punto da farne discendere la conseguenza che il compenso spettante all'appellato doveva ritenersi cristallizzato nella misura prevista dal decreto vigente alla data di cessazione dell'incarico: il suddetto riferimento, infatti, è esclusivamente funzionale alla tesi sostenuta dall'Amministrazione, nel senso della esposizione del *quantum* del compenso agli effetti modificativi derivanti dai suddescritti eventi normativi sopravvenuti.

Quanto poi alla rilevanza ai fini del decidere della circostanza allegata, deve osservarsi ancora una volta che il provvedimento impugnato non si propone di sovrapporre la sua disciplina della fattispecie ad altra dotata di stabilità e definitività, ma determina la naturale successione, ad una disciplina contingente e dettata per fare fronte alla transitoria insussistenza delle condizioni per la determinazione del compenso *secundum legem*, di una regolamentazione conforme ai criteri di legge: ne consegue che la cessazione dell'incarico dell'avv. Fonderico, alla data di adozione del provvedimento impugnato, non integra di per sé una ragione ostativa alla applicabilità nei suoi confronti dei criteri di determinazione del compenso previsti dalle Terze Linee Guida.

Inoltre, anche ammesso che l'operatività del provvedimento impugnato sia riconducibile ad una forma (lata) di retroattività, si è detto che il limite alla stessa coincide con l'esigenza di tutela dell'affidamento, con il corollario che, non

potendo questo configurarsi nella specie, nessun limite alla ipotizzata retroattività del decreto impugnato sarebbe astrattamente opponibile: senza trascurare che tra l'esecuzione dell'incarico da parte dell'avv. Fonderico e l'adozione (ed applicazione) dei criteri sopravvenuti di determinazione del compenso sussiste una (parziale) sovrapposizione temporale (basti osservare che lo stesso appellato non nega che, alla data di pubblicazione delle Terze Linee Guida, il suo incarico fosse ancora in corso di svolgimento), con la conseguente difficile predicabilità, già da un punto di vista logico prima ancora che giuridico, della efficacia retroattiva del provvedimento impugnato (la quale presupporrebbe una chiara discontinuità temporale tra fatto pregresso e nuova attività regolatrice dell'Amministrazione).

Deve solo aggiungersi che il momento decisivo, al fine di stabilire la soggezione dell'incarico ai nuovi parametri, non è rappresentato dall'adozione del provvedimento applicativo, ma dalla pubblicazione del d.P.R. n. 177/2015 e delle successive Terze Linee Guide: ciò che del resto espressamente prevedono queste ultime, laddove chiaramente hanno riguardo, al fine di delimitare la portata applicativa dei nuovi criteri, agli incarichi in corso alla data di pubblicazione delle stesse (“per i provvedimenti per i quali il compenso è stato determinato con il provvedimento di nomina o con atto successivo, i criteri adottati cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sono sostituiti, per la residua durata dell'incarico, da quelli indicati nei paragrafi che precedono”).

8.7. Analoghe considerazioni devono svolgersi con riguardo alla posizione del gen. Gualdi, il quale sottolinea che il provvedimento impugnato è pervenuto in conclusione del suo mandato ordinario, a prescindere dalle intervenute estensioni, facendone discendere che, alla “maturazione dei termini ordinari di compimento del mandato pieno”, il corrispettivo per il periodo anteriore alle Terze Linee Guida non poteva che restare quello determinato *ab origine*, non potendo il decreto impugnato intervenire su un rapporto ormai in conclusione di mandato pieno.

Come si è detto con riguardo alla posizione dell'avv. Fonderico, la conclusione del mandato (peraltro, nella sua estensione temporale originaria) non costituisce un ostacolo all'applicazione, anche relativamente ai tratti di attività gestionale già eseguiti, dei sopravvenuti criteri di determinazione del compenso, ferma restando la limitazione del "conguaglio" agli importi ancora da percepire a tale titolo.

8.8. Infine, non può essere accolta la censura del gen. Gualdi, intesa a sottolineare che gli emolumenti in questione sono ampiamente legittimati dall'impegno profuso nella gestione, la quale ha prodotto effetti positivi su tutti gli *assets* aziendali: la sua positiva valutazione presupporrebbe infatti la dimostrazione della sproporzione tra l'impegno profuso, anche alla luce dei risultati conseguiti, ed il compenso rideterminato con il provvedimento impugnato, la quale non risulta tuttavia offerta dalla parte appellata.

9. In conclusione, gli appelli (con la precisazione che quello proposto dalla società Imprese Pulizie Industriali – I.P.I. s.r.l., relativamente alla sentenza n. 454/2018, riguarda solo la posizione degli appellati dott.ri Cassarino e Tenti) devono essere accolti, previa riunione degli stessi, con il conseguente assorbimento dell'eccezione di inammissibilità dei ricorsi di primo grado, decisi con le sentenze n. 315/2018 e n. 454/2018, formulata dalla appellante I.P.I. s.r.l.

10. L'originalità dell'oggetto della controversia giustifica infine la compensazione delle spese relativamente ai due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi, li accoglie e per l'effetto, in riforma delle sentenze appellate, respinge i ricorsi introduttivi dei giudizi di primo grado.

Spese dei due gradi di giudizio interamente compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE

Franco Frattini