

**DELIBERAZIONE ADOTTATA DAL COMITATO ESECUTIVO NELLA
RIUNIONE DEL 9 MAGGIO 2017**

Partecipano all'adozione della presente deliberazione i Signori:

Ing. Angelo STICCHI DAMIANI (Presidente dell'ACI), Dott.ssa Giuseppina FUSCO, Prof. Piergiorgio RE, Dott. Adriano BASO, Dott. Giovanni Battista CANEVELLO, Sig. Ivan Franco CAPELLI, Dott. Antonio COPPOLA, Prof. Arch. Massimo RUFFILLI.

E' presente in qualità di Segretario del Comitato Esecutivo

Dott. Francesco TUFARELLI - Segretario Generale dell'ACI

Sono presenti per il Collegio dei Revisori dei Conti:

Pres. Dott. Claudio DE ROSE (Presidente del Collegio dei Revisori), Dott. Guido DEL BUE, Prof. Claudio LENOCI, Dott. Enrico SANSONE.

IL COMITATO ESECUTIVO. Adotta la seguente deliberazione:

"Ritenuta l'opportunità di definire, anche alla luce dei precedenti indirizzi formulati dal Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ente e dell'evoluzione del quadro generale delle funzioni generali di vigilanza demandate all'ACI rispetto agli Automobile Club Federati, il contenuto ed i limiti dei provvedimenti di approvazione di competenza del Comitato Esecutivo in materia di documenti contabili degli AC ai sensi dell'art.18, comma 1, lett.d) dello Statuto, anche al fine di stabilire l'impostazione delle relative deliberazioni e fornire utili indirizzi ed orientamenti per l'istruttoria rimessa al competente Ufficio dell'Ente; visto il documento al riguardo sottoposto dalla Presidenza, contenente le proposte di prime linee guida di impostazione e di indirizzo che viene allegato al verbale della seduta sotto la lett. A); ritenuto in particolare che l'approvazione dei bilanci degli AC da parte del Comitato Esecutivo si configura come provvedimento di controllo formale di stretta legalità della procedura e dei termini previsti, nonché di verifica del rispetto dei principi contabili e dei vincoli generali *ex lege* applicabili agli stessi AC, basato sulle risultanze dell'istruttoria svolta dal competente Ufficio; ritenuto che, in relazione a quanto evidenziato alla lettera a) delle conclusioni del documento allegato, vada ricompresa nell'ambito del controllo formale di stretta legalità di cui sopra esplicitato anche la verifica del rispetto delle prescrizioni in materia di *spending review* stabilite dai singoli AC nei propri regolamenti di contenimento della spesa adottati ai sensi della legge n.101/2013; tenuto conto che dette complessive valutazioni di ordine formale esauriscono l'ambito contenutistico del provvedimento di approvazione di competenza del Comitato Esecutivo, dal quale rimane pertanto esclusa ogni valutazione riferita agli aspetti riguardanti le singole voci di bilancio come formalmente deliberate dagli Organi degli AC su parere del rispettivo Collegio dei Revisori dei Conti, ai sensi degli articoli 60 e 61 dello Statuto; considerato pertanto che l'approvazione demandata al Comitato Esecutivo non assume

valenza né sostitutiva né reiterativa del procedimento di approvazione statutariamente rimesso ai competenti Organi dell'AC, in capo ai quali permane l'esclusiva competenza e la conseguente responsabilità in ordine ai contenuti di merito ed all'attendibilità dei rispettivi documenti contabili; ritenuto che, relativamente a quanto evidenziato alle lettere a), e) ed f) delle conclusioni del documento, gli ulteriori profili ivi evidenziati riferiti alla verifica degli aspetti di sana e corretta gestione da parte degli AC, con particolare riguardo al rispetto degli obiettivi e dei parametri di ordine economico, patrimoniale e finanziario statutariamente fissati dall'ACI per gli stessi Automobile Club, alla verifica dell'andamento della loro complessiva gestione e della situazione debitoria in essere, oltre che del rispetto dei piani di rientro del debito verso l'ACI eventualmente formalizzati, siano da ricondurre alla diversa funzione di generale vigilanza, impulso e coordinamento dell'ACI rispetto agli Automobile Club, che deve essere esercitata nell'ambito di separate e distinte procedure, diverse dal controllo di stretta legalità effettuato in sede di approvazione dei bilanci degli AC, volte all'eventuale adozione degli specifici provvedimenti e degli interventi previsti dallo Statuto e dai Regolamenti a garanzia del complessivo buon andamento della Federazione e dell'efficace conseguimento dei suoi scopi istituzionali sul territorio nazionale; **approva** le prime linee-guida in materia di deliberazioni del Comitato Esecutivo relativamente all'approvazione dei documenti contabili degli AC ai sensi dell'art.18, comma 1, lett. d) dello Statuto, secondo quanto riportato nel documento allegato al verbale della seduta sotto la lett. A) e che costituisce parte integrante della presente deliberazione, come integrato e modificato con le precisazioni di cui in premessa. Il competente Ufficio Amministrazione e Bilancio si atterrà, nello svolgimento delle istruttorie e ai fini della formulazione delle relative proposte di deliberazione, al contenuto delle linee-guida di cui alla presente deliberazione.”.

(Astenuti: COPPOLA, RE)

ALLEGATO A) AL VERBALE DEL COMITATO ESECUTIVO DEL 9 MAGGIO 2017

Si è di recente posta la questione della ragione per cui nello Statuto dell'ACI sia prevista, all'art.18, l'approvazione degli atti contabili degli AA.CC., cioè budget, rimodulazioni e bilancio d'esercizio, da parte del Comitato Esecutivo dell'ACI e, agli articoli 60 e 61, la loro trasmissione a tal fine al Comitato stesso.

Il dubbio nasce dalla considerazione che detti atti contabili formano già oggetto di approvazione da parte degli organi istituzionali degli A.C. e quindi non sembrerebbe sussistere uno spatium deliberandi residuo per il Comitato Esecutivo dell'ACI. In ogni caso non appaiono evidenti la natura e la valenza di effetti della pronuncia del CE né su quali elementi i suoi componenti debbano basarsi per le proprie espressioni di voto, ai fini della pronuncia collegiale.

La materia ha formato oggetto di puntualizzazioni da parte del Collegio dei Revisori, recepite dal Comitato Esecutivo nei propri verbali e nelle proprie delibere sugli atti contabili in questione.

In una prima occasione (verbale della seduta del C.E in data 11.11.2005), il Collegio rilevò che sembra giuridicamente corretto ritenere che non si tratti di approvazione in senso strettamente tecnico-giuridico, perché essa non costituisce condizione di efficacia delle deliberazioni degli AC in materia. Ma, soggiunse il Collegio, non può neanche ritenersi che si tratti di una mera presa d'atto e pertanto il minimo che si può ipotizzare è che si configuri un'attività di vigilanza, nel qual caso si tratterebbe dell'espressione di un potere di controllo di stretta legalità, limitato, quindi, ad accertare che l'atto esaminato sia stato deliberato nella forma e con il procedimento stabilito dalle leggi e dai regolamenti.

Il Collegio considerò anche la possibilità di configurare una sorta di controllo tutorio, anche di merito, in base al quale la delibera di approvazione dovrebbe esaminare i documenti contabili anche sotto il profilo economico e della buona amministrazione ed eventualmente pervenire ad un diniego di approvazione, con contestuale suggerimento di modificare il documento in modo da contenerlo entro le finalità istituzionali dell'Ente.

Quest'ipotesi apparve al Collegio possibile, in quanto non si commetterebbe ingerenza nella sfera di competenza di merito riservata agli AC, ma solo una concreta manifestazione di collaborazione finalizzata a ricondurre il comportamento dell'Ente di volta in volta interessato nell'ambito della legittimità e del buon andamento. Ciò che il Collegio conclusivamente ritenne conforme alle norme di diritto positivo, anche nell'interesse diretto che l'ACI ha nella gestione degli AC, come emerge in sede di esame del bilancio consolidato annuale.

In linea di massima, peraltro, la funzione di approvazione è stata per lungo tempo esercitata dal Comitato Esecutivo in termini di controllo di legalità e regolarità, cioè in linea con la prima delle configurazioni ipotizzate dal Collegio dei Revisori nell'occasione sopra ricordata.

In tempi più recenti, peraltro, l'approvazione degli atti contabili degli AA.CC ha assunto una diversa connotazione, a causa del concomitante effetto:

- a) dell'adozione da parte dell'ACI e degli AA.CC., a decorrere dal 2011 del sistema contabile di tipo economico-patrimoniale, che postula scelte gestionali rapportate non più soltanto alle risultanze finanziarie e alle loro dinamiche annuali e pluriannuali, ma anche all'effettività dello stato economico e patrimoniale dell'Ente;

- b) dell'introduzione, nell'anno 2012, di una apposita previsione statutaria (art. 59 comma 5) in ordine al rispetto, da parte degli AA.CC., dei criteri di equilibrio economico-patrimoniale e finanziario definiti dal Consiglio Generale;
- c) dell'introduzione, con delibere del Consiglio Generale del 26 marzo 2013 e del 29 ottobre 2015, rispettivamente per il triennio 2013-2015 e 2016-2018, di parametri di equilibrio economico-patrimoniale e finanziario da osservarsi dagli AA.CC., a seguito di quanto rilevato sub. a), e della constatazione, da parte di ACI, di situazioni di difficoltà economico-patrimoniali e/o amministrativo-finanziarie di un certo numero di AA.CC., con pregiudizio non solo del buono e utile funzionamento della Federazione e delle sue componenti, ma anche degli equilibri economico-finanziari dello stesso ACI, a causa di numerose, consistenti e prolungate situazioni debitorie di AA.CC. nei suoi confronti;
- d) del sopravvenire di mutamenti nella normativa generale in tema di economicità dell'azione amministrativa e di rigore nelle pubbliche gestioni (*nell'ambito della c.d. spending review*), a cui l'ACI e gli AA.CC. si sono uniformati in autonomia attraverso specifici Regolamenti adottati ai sensi dell'art.2 del D.L. n.101/2013, convertito con legge n.125/2013.

Di detta diversa connotazione della funzione di approvazione degli atti contabili degli AA.CC. da parte del Comitato Esecutivo si è reso interprete il Collegio dei Revisori con puntualizzazioni nei verbali delle sedute del Comitato stesso del 19 marzo 2014, del 21 maggio 2014 e del 23 ottobre 2014.

In particolare, nella seduta del CE in data 19 marzo 2014, il Collegio, dopo aver richiamato i suddetti parametri economico-patrimoniali, ha rilevato quanto segue: "Al controllo di stretta legalità si è quindi aggiunta anche una verifica circa il rispetto dei parametri e l'effettivo conseguimento da parte degli AA.CC. degli obiettivi di ordine economico, patrimoniale e finanziario loro assegnati al fine di assicurare una sana gestione. Non è quindi più sufficiente accertare che il bilancio dell'AC sia stato deliberato nella forma e secondo il procedimento stabilito dalle leggi e dai regolamenti, perché bilanci formalmente ineccepibili, approvati dall'Assemblea dei Soci e corredati del parere favorevole dell'Organo di controllo – bilanci che nel passato sarebbero stati approvati – possono essere ora suscettibili di non approvazione a causa delle perdite prodotte nell'esercizio, in presenza del deficit patrimoniale, dell'aggravamento dell'esposizione debitoria verso l'ACI e, in generale, in tutti i casi in cui si registrino risultati divergenti rispetto agli obiettivi previsti."

Nella seduta del CE in data 21 maggio 2014, dopo aver richiamate le considerazioni espresse nella seduta del 19 marzo 2014, è stato fatto presente che "Il Collegio dei Revisori dei Conti, in relazione all'ipotesi di diniego di approvazione del bilancio di esercizio di un Automobile Club, ritiene necessario che venga attivata una tempestiva interlocuzione con il Sodalizio interessato e con il suo Organo di controllo. Ciò, oltre che per evidenti ragioni di formale comunicazione, anche al fine di invitare l'AC a presentare, in via di riscontro, una relazione di controdeduzione ai rilievi sollevati ed alle motivazioni che hanno determinato la non approvazione del Comitato Esecutivo, relazione da produrre all'Ente, unitamente alle osservazioni del Collegio dei Revisori dei conti dell'AC medesimo, in funzione delle conseguenti valutazioni dell'ACI".

Infine, nella seduta del CE in data 23 ottobre 2014, il Collegio dei Revisori si è preliminarmente richiamato a quanto dichiarato nelle sedute precedenti, ai suddetti

parametri nonchè all'art.15, comma 1 e 1 bis della legge n.111 del 2011, che prevede l'assoggettamento degli enti dissestati a commissariamento e/o a decadenza degli organi, al verificarsi di determinate condizioni.

Ciò premesso, riferendosi anche al richiamo al rispetto delle norme sulla *spending review* contenuto in una nota dello stesso mese del MEF, il Collegio dei Revisori ha ritenuto:

- 1) che in sede di approvazione dei bilanci e dei budget degli AA.CC. la Direzione Amministrazione e Finanza debba verificare, con riferimento alla vigente normativa in materia di *spending review*, il rispetto della legge n. 101/2013 e, in particolare, del Regolamento sul contenimento della spesa approvato dagli stessi enti e che i singoli Collegi dei Revisori abbiano verificato e dato atto di quanto sopra nelle relazioni di loro competenza;
- 2) in caso di non approvazione dei bilanci consuntivi degli AA.CC. per motivi riconducibili ad un accertato squilibrio economico-patrimoniale, la delibera del Comitato Esecutivo di diniego di approvazione debba essere integrata con la richiesta dell'adozione da parte dell'AC di idonee azioni di risanamento gestionale, fatti salvi gli altri provvedimenti di livello istituzionale previsti dallo Statuto e dall'Ordinamento;
- 3) gli AA.CC. vengano richiamati a rispettare puntualmente le singole scadenze nel deliberare i budget annuali e i bilanci di esercizio.

Dall'insieme degli elementi sopra riportati emerge conclusivamente quanto segue:

- a) la funzione di approvazione degli atti contabili degli AA.CC. da parte del Comitato Esecutivo ha, allo stato attuale, due contenuti:
 - uno è il controllo di stretta legalità inteso ad accertare che l'atto sia stato deliberato alle scadenze previste nonché nella forma e con il procedimento stabilito dalle leggi e dai regolamenti;
 - l'altro è la verifica che l'atto evidenzi il rispetto degli obiettivi e dei parametri di ordine economico, patrimoniale e finanziario fissati dall'ACI nell'esercizio della governance della Federazione oltreché il rispetto delle previsioni in materia di *spending review* stabiliti dai singoli AA.CC. nei propri regolamenti di contenimento della spesa, al fine di assicurare una sana gestione della stessa, in coerenza con la normativa vigente ed con i connessi equilibri economico-finanziari, cui vanno ricondotti sia i rapporti di debito-credito tra ACI e AA.CC. sia la riduzione ad unicum, in sede di bilancio consolidato, dei dati complessivi della gestione federativa;
- b) sotto l'uno e l'altro profilo il Comitato Esecutivo assolve, quindi, compiti istituzionali dell'ACI a tutela di interessi generali di cui l'ACI stesso è portatore è perciò su un piano di valutazioni del tutto distinto e diversamente finalizzato rispetto a quello su cui viene esercitata la funzione di approvazione dei medesimi atti da parte degli organi del singolo AC;
- c) di conseguenza, non v'è, rispetto alla funzione di questi ultimi organi, né reiterazione né sostituzione nella valutazione degli interessi specifici dell'AC, né, in assoluto, la necessità di ripercorrere integralmente l'iter volitivo e documentale attraverso cui l'organo del singolo AC è pervenuto (o non è pervenuto) alla delibera di competenza;

- d) ben può parlarsi dunque di approvazione da parte del Comitato Esecutivo “per quanto di competenza dell’ACI”, il che, a ben vedere è quanto può dirsi per l’approvazione cui perviene il Ministero vigilante (sentito il MEF) nei riguardi degli atti contabili dell’ACI;
- e) ulteriore conseguenza è che ai fini della pronuncia del Comitato Esecutivo, l’Ufficio Amministrazione e Bilancio procede sostanzialmente ad una duplice tipologia di verifiche istruttorie in relazione al duplice contenuto di cui alla lettera a):
 - la prima è quella intesa al controllo di stretta legalità;
 - la seconda è quella relativa alla verifica della sussistenza o meno nella conduzione contabile del singolo AC e nelle relative risultanze contabili dei sopra richiamati profili di sana e corretta gestione da parte dell’AC, nell’interesse complessivo della Federazione ;
- f) in base all’esito delle due istruttorie, la proposta è di approvazione, con o senza invito a determinati adempimenti, ovvero di non approvazione anche per uno solo dei due profili istruttori pur dando atto dell’assenza di rilievi sotto l’altro profilo, e fermo restando che la proposta di non approvazione può essere accompagnata dalla prospettazione della sussistenza dei presupposti per il commissariamento e/o per la decadenze di organi dell’AC;
- g) ne discende che i dati documentali di riferimento dei componenti del CE per pronunciarsi sull’approvazione di competenza dell’ACI sono le risultanze di dette istruttorie, i loro esiti e le proposte in cui sfociano, che fanno da filtro ai dati contenuti negli atti contabili dell’AC e su cui, eventualmente, il Comitato può acquisire dall’Ufficio Amministrazione e Bilancio ulteriori elementi conoscitivi: il che, del resto, è quanto accade di norma per tutte le pronunce del CE che si basino su istruttorie degli Uffici ACI competenti per materia e su loro proposte, anche con riferimento ad atti e attività di iniziativa o di interesse degli AA.CC, su cui si siano già pronunciati gli organi istituzionali di questi ultimi;
- h) pertanto, le valutazioni e le manifestazioni di voto dei componenti del CE nell’esercizio della funzione di approvazione di cui trattasi non possono che essere riferite alle risultanze istruttorie dell’Ufficio Amministrazione e Bilancio; in ogni caso, per le ragioni esposte, dette valutazioni e manifestazioni di voto non possono ridursi ad una mera presa d’atto né con riferimento agli atti dell’AC né con riferimento all’istruttoria dell’Ufficio Amministrazione e Bilancio: per gli stessi motivi, l’astensione dalle valutazioni e dal voto non può essere riferita ad una scelta di principio, che prescinda del tutto dal caso concreto, ma può esserci solo con riferimento a quest’ultimo, per motivi di incompatibilità soggettiva, per conflitto di interessi, e simili, o anche per non raggiunto convincimento sul merito delle istruttorie e delle proposte, il che però va espressamente dichiarato.