



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 settembre 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, integrati dalla Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Verona con nota del 14 giugno 2018 prot. n. 196167/2018, prot. Cdc n. 5974 del 21 giugno 2018;

VISTA l'ordinanza n. 42/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per

l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Consigliere Maria Laura Prislei,

FATTO

Con nota del 14 giugno 2018, ricevuta da questa Corte il 21 giugno 2018, il Comune di Verona ha chiesto un parere in ordine alla applicabilità alle Aziende Speciali del disposto dell'articolo 6, comma 2, del decreto legge n. 78/2010 con particolare riferimento alla specifica situazione venutasi a creare nell'ambito dell'Azienda speciale *AGEC (Azienda Gestione Edifici Comunali)*, già organo del Comune di Verona ai sensi dell'art. 2 della Legge 15 ottobre 1925, n. 2578, poi trasformata in ente pubblico, strumentale al Comune di Verona stesso.

Il comma 2 citato che si chiede di interpretare prevede che *“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. ...”*

Nello specifico il Comune ha invocato quella che a suo avviso costituiva una incertezza interpretativa nell'applicazione del principio di gratuità degli incarichi nei confronti delle Aziende Speciali e che avrebbe giustificato un'iniziale corresponsione degli emolumenti agli amministratori nelle more del formarsi di un'interpretazione consolidata. A tale proposito il Comune di Verona ha citato i pareri già espressi nel tempo dalle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, primo fra tutti quello della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia n. 155 /2011, pareri tutti coerenti tra loro nel ritenere che la suddetta norma di contenimento della finanza pubblica sia astrattamente applicabile anche agli emolumenti attribuiti agli amministratori delle Aziende Speciali.

Tuttavia, ritenendo che la Corte non avesse mai chiarito *“...se le somme eventualmente erogate dalle Aziende Speciali ai propri amministratori nelle more della descritta incertezza interpretativa, e comunque in base a quanto disposto negli Statuti, dovessero considerarsi indebite e quindi configurabili come danno erariale”*, il Comune ha chiesto che questa Sezione si pronunciasse specificamente sul punto.

Il Comune richiedente ha citato anche la Sentenza della Corte n. 52 del 2016, Sezione giurisdizionale per l'Umbria, che, pronunciandosi su di un caso specifico e valutando la concreta situazione dell'Ente, ha dichiarato l'applicabilità del divieto di corresponsione di emolumenti agli amministratori di un'Azienda Speciale con riferimento ai contributi effettivamente ricevuti anziché quelli meramente previsti per legge o astrattamente ipotizzati.

In conclusione, considerato che l'Azienda Speciale *AGEC* ha continuato ad erogare i compensi di che trattasi a decorrere dall'entrata in vigore del DL 78/2010 (01/06/2010) sino al 30/06/2011 data in cui con propria delibera prendeva atto del parere n. 155/2011 della Sezione regionale di controllo Lombardia della Corte dei conti e sospendeva

l'erogazione, il Comune chiede a questa Corte "... di chiarire il proprio orientamento sul tema in questione e se le somme erogate dall'azienda comunale nelle more della descritta incertezza normativa ...possano configurarsi come un danno erariale nei confronti dell'Ente locale e, come tali debbano essere ripetute in quanto indebitamente erogate".

DIRITTO

La richiesta del Comune di Verona è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003. Occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto. Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta appare ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL, cui compete l'attività di indirizzo nei confronti dei propri enti strumentali, attività da esercitarsi attraverso l'approvazione degli Statuti, la stipula dei contratti di servizio, l'approvazione degli atti fondamentali adottati dal Consiglio di amministrazione delle Aziende e l'adozione di ogni altro provvedimento che l'Amministrazione comunale ritenga necessario ed opportuno. Giova a tale proposito richiamare alcuni commi dell'articolo 114 del TUEL ove il rapporto tra ente locale e sue Aziende Speciali è chiaramente definito: *1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile. 2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale. L'istituzione conforma la propria gestione ai principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni ed adotta il medesimo sistema contabile dell'ente locale che lo ha istituito, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 151, comma 2. L'ente locale che si avvale della facoltà di non tenere la contabilità economico patrimoniale di cui all'art. 232, comma 3, può imporre alle proprie istituzioni l'adozione della contabilità economico-patrimoniale. 6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.* Conseguentemente permane in capo all'amministrazione comunale la responsabilità nell'impartire adeguate istruzioni ai propri enti strumentali circa la corretta interpretazione delle norme ad essi applicabili, senza indugio rispetto alle modifiche normative che possono intervenire nel tempo, adeguando se necessario gli statuti ed i

contratti di programma, verificando altresì nel tempo che le istruzioni impartite siano state rispettate.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica, in quanto, come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

Orbene, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, con la delibera già citata, e con la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che hanno ristretto l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, in merito alla definizione del concetto di contabilità pubblica, quale presupposto per la resa del parere.

Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere questioni interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto. Non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi

giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

Ora, nel caso di specie, la richiesta di parere può essere compresa nell'alveo della contabilità pubblica, concernendo l'applicabilità alle aziende speciali delle disposizioni di contenimento dettate dall'articolo 6, comma 2, del DL 78/2010 ma non si può non rilevare che essa, per la parte che riguarda il comportamento che dovrà tenere l'Azienda Speciale AGECE sulla materia non possiede quei necessari requisiti di generalità e astrattezza più volte richiamati dalla giurisprudenza della Corte. La richiesta in questione infatti, potrebbe determinare, qualora accolta, un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità.

Se la Sezione si esprimesse sulla legittimità della richiamata attività amministrativo-gestionale interpreterebbe la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò, come detto, determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva. Infatti, in sintesi, si tratterebbe di fornire dettagliate indicazioni operative finalizzate a supportare specifici comportamenti amministrativi e gestionali di un particolare ente strumentale, comportamenti che il Comune richiedente deve concretamente valutare, indirizzandoli.

Per quanto sopra diffusamente espresso, la richiesta formulata dal Comune di Verona, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, va dichiarata oggettivamente ammissibile per la sola parte in cui si chiede alla Corte di esprimersi sulla generica applicabilità alle Aziende Speciali del disposto dell'art. 6, comma 2, del DL n. 78 /2010 ed oggettivamente inammissibile per quanto riguarda la specifica situazione dell'Azienda speciale AGECE del Comune di Verona, delle conseguenti scelte gestionali e delle valutazioni in termini di responsabilità erariale.

MERITO

Venendo al merito del quesito, per la parte oggettivamente ammissibile, si evidenzia come la disposizione, rivolta alla riduzione dei cosiddetti "costi della politica", ha reso onorifica la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, consentendo il solo rimborso delle spese sostenute e, ove previsti, l'erogazione di gettoni di presenza, che non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.

La disposizione ha una formulazione estremamente ampia, applicandosi a tutti gli "*organi collegiali, anche di amministrazione*" degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche. La previsione normativa è stata oggetto di un intervento di interpretazione autentica, ad opera del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. L'art. 35, comma 2-bis di quest'ultima legge ha confermato che il comma 2 sopra richiamato deve interpretarsi nel senso che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica è previsto

per i soli organi diversi dai collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori stessi.

I richiamati pareri della Corte dei Conti sono costanti nell'affermare la generale applicabilità della norma di contenimento di che trattasi. Tra questi la deliberazione n. 155/2011/PAR del 28 marzo 2011 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia ove si legge: *“... sicuramente dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 122 del 2010 e, in particolare, della previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 6, non è più possibile attribuire alcun compenso ai soggetti che facciano parte di organi collegiali delle Istituzioni o delle Aziende Speciali. Infatti, se è vietato corrispondere compensi agli amministratori di enti pubblici dotati di personalità giuridica e completa autonomia gestionale e statutaria, se questi ultimi ricevono contributi da enti pubblici, a maggior ragione non possono essere riconosciuti compensi a soggetti che facciano parte di organi collegiali di organismi strumentali che dipendano finanziariamente e giuridicamente dall'ente locale di riferimento, a nulla rilevando che la dipendenza finanziaria si manifesti sotto forma di contribuzione o sia invece connessa con le tariffe stabilite per le prestazioni erogate in favore dell'ente locale tramite apposito contratto di servizio, o sia stabilita nello statuto sotto forma di obbligo giuridico di ripianare i costi sociali dell'attività di gestione a pareggio del bilancio. La ragione del contenimento dei costi per gli organi di amministrazione di Aziende Speciali, o di Istituzioni, riposa anche sul rilievo che l'amministratore o il mero componente dell'organo collegiale operante in seno all'ente strumentale non altra attività compie se non la medesima attività istituzionale dell'ente locale costituente. Appare pertanto fondata la scelta del legislatore di evitare la duplicazione di compensi per remunerare le medesime funzioni amministrative perseguite dall'ente strumentale, ma imputabili direttamente all'ente locale costituente” chiarimenti da parte delle amministrazioni centrali”.*

La norma richiamata appare quindi riferibile a tutti gli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche; le eccezioni sono nominativamente indicate (*La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, alle camere di commercio, agli enti del servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali*) e pertanto non sembrano presentarsi margini di interpretazione.

Da notare anche come l'art. 25, comma 2, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, ha aggiunto, all'art. 114 del TUEL (d. lgs. n. 267/2000), il comma 5-bis, che assoggetta anche le aziende speciali e le istituzioni – a far data dal 2013 – ai vincoli del patto di stabilità interna, secondo modalità da definire con decreto interministeriale da emanarsi entro il 30 ottobre 2012: *“A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali, sentita la Conferenza Stato- Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio del proprio territorio entro il 31*

maggio di ciascuna anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieti o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti". Anche tale disposizione è andata nel senso di ricomprendere chiaramente le "aziende speciali" tra gli enti cui debbono essere applicate le disposizioni di riduzione e contenimento della spesa pubblica.

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi in materia, con la Sentenza 27 giugno 2012, n. 161, ha ritenuto l'eccezione fondata nella parte in cui la disposizione del citato DL n. 78/2010, *"afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche.....Nella locuzione generale di enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche rientrano non solo quelli che ricevono erogazioni finanziarie bensì tutti quelli che ricevono qualunque beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuire quelle passive. ..."*

Rientra quindi nella responsabilità dei Comuni, qualora non l'avessero ancora fatto nonostante il lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della richiamata norma di riduzione della spesa, adeguare gli atti con cui hanno disciplinato eventuali indennità di funzione agli organi delle istituzioni o delle aziende speciali. La violazione, com'è chiaramente disposto dalla norma in questione, è punita con la sanzione della responsabilità erariale e della nullità degli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati.

I pareri formulati dalla Corte nella materia, come già precisato su temi generali e astratti, sono quindi coerenti nel ritenere applicabile il regime vincolistico anche alle aziende speciali per le quali si riscontra quella dipendenza finanziaria che giustifica l'applicabilità della norma. Sul tema si è molto recentemente espressa la Sezione di controllo per la Toscana della Corte dei conti, con la delibera n. 29/2018, ribadendo il carattere onorifico della partecipazione agli organi di amministrazione delle aziende speciali.

Valuterà quindi il Comune di Verona se l'Azienda di cui si discorre rientra nelle linee direttrici fissate dalla Corte Costituzionale nella suindicata sentenza.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara il parere parzialmente ammissibile nei termini di cui in motivazione.

Copia della delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Verona.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 4 settembre 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Maria Laura Prislei

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 17 settembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese