



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

composta dai magistrati

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Alessandro FORLANI	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario (relatore);

Nella Camera di consiglio del 1° luglio 2020, svolta in modalità da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

VISTO il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti recante "*Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020*";

VISTO il decreto n. 153 del 18 maggio 2020 del Presidente della Corte dei conti recante "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle Camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

VISTA la nota acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 3597 del 12/06/2020, con cui il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ha trasmesso la richiesta di parere, presentata dal Sindaco del comune di Latina (LT);

VISTA l'ordinanza con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sulla richiesta di parere sopra citata;

VALUTATA la legittimità delle Adunanze da remoto ex art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19 ai fini dello svolgimento dell'attività consultiva ex art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;

UDITO il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSO IN FATTO

Il comune di Latina ha presentato una richiesta di parere, per il tramite del CAL, avente ad oggetto la nozione di "contributi a carico delle finanze pubbliche", di cui all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, ai fini dell'applicazione del principio di gratuità dei compensi per le cariche ricoperte nell'ambito dei consigli di amministrazione delle Aziende speciali.

Nel fare riferimento ad una specifica Azienda speciale, l'Ente fa presente che la stessa risulta beneficiaria di contributi pubblici da parte di altro ente (Provincia), trasferiti direttamente dallo stesso o per il tramite del comune istante, *"che non hanno natura strutturale e non sono erogati all'azienda speciale in quanto tale; non sono erogati genericamente a sostegno dell'attività svolta dall'azienda, ma sono comunque correlative all'attuazione di specifici progetti aventi interesse generale...l'attuazione dei progetti relativi ai contributi in parola non costituisce elemento funzionale imprescindibile dell'azienda ma solo una opzione operativa e, quindi, la sopravvivenza dell'azienda non è imprescindibilmente legata all'erogazione degli stessi"*.

Ancora, l'Ente evidenzia che tali risorse *"sono rilevanti sia per l'importo...per numero frequenza e modalità di erogazione non sono episodiche, non hanno natura sinallagmatica legata alla reciprocità delle prestazioni delle parti all'interno di un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive...tali risorse dovranno essere comunque destinate alla realizzazione di progetti riguardanti il potenziamento della Raccolta Differenziata...trattasi di erogazioni di denaro "a fondo perduto" e quindi in assenza di qualsiasi controprestazione (cessione di beni o*

prestazioni di servizi) e che si configura come contribuzione di somme per il perseguimento di obiettivi generali”.

L’Ente, infine, fa presente che sulla tematica in parola si è recentemente pronunciata la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, enunciando i seguenti principi di diritto:

«1) il principio della gratuità degli incarichi ai componenti del consiglio di amministrazione delle aziende speciali, di cui all’art. 6, comma 2, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si applica nei confronti delle aziende speciali di cui all’art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che abbiano ricevuto “contributi a carico delle finanze pubbliche”;

2) la nozione di “contributi a carico delle finanze pubbliche” di cui all’art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, non comprende il conferimento del capitale di dotazione iniziale, né le erogazioni a titolo di contratto di servizio;

3) qualora sia corrisposto un compenso ai componenti del consiglio di amministrazione delle aziende speciali di cui all’art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non beneficiarie di “contributi a carico delle finanze pubbliche”, trova applicazione la decurtazione di cui all’art. 1, comma 554, l. 27 dicembre 2013, n. 147, nelle ipotesi ivi richiamate (titolarità di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all’80 per cento del valore della produzione e conseguimento di un risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti)».

Nella suddetta pronuncia della Sezione delle Autonomie si legge anche che *“La gratuità della partecipazione agli organi amministrativi è, quindi, una misura limitata alle aziende speciali che “vivono” delle risorse dell’Ente locale titolare. Viceversa, la decurtazione dei compensi è riservata alle aziende speciali “non contribuite” (che siano affidatarie dirette di servizi ed abbiano riportato perdite nel triennio), nelle quali sia stata remunerata la partecipazione al consiglio di amministrazione. Va, al riguardo, considerato, nell’ottica del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica, che la previsione statutaria relativa ai compensi spettanti ai componenti del consiglio di amministrazione dovrà, comunque, tener conto della compatibilità e della sostenibilità di tali oneri”.*

Ciò posto, l’Ente chiede se l’erogazione di contributi finalizzati a carico della finanza pubblica, ovvero erogazioni a fondo perduto la cui attribuzione è condizionata al verificarsi di determinati eventi che presuppongono azioni da parte del beneficiario, ma comunque destinate alla realizzazione di progetti specifici, debbano essere

considerate nella nozione di “contributi a carico delle finanze pubbliche”, di cui all’art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*. La richiesta di parere può dichiararsi, dunque, ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Latina (LT), in qualità di legale rappresentante dell’Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL) e ritualmente trasmessa alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell’art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell’esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di “contabilità pubblica”, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Si precisa, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*. Ciò posto, il quesito posto può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché, limitatamente alla sua trattazione da un punto di vista esclusivamente generale ed astratto, inerisce alla interpretazione di una norma di contabilità pubblica, quale è l'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, *“unanimente definita come una norma di contenimento del costo degli apparati amministrativi”* ed espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (in tale ultimo senso, vd. Corte costituzionale n. 161/2012).

1.3. Nel merito, il Collegio osserva, preliminarmente, che la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, ha espressamente sancito che il principio della gratuità degli incarichi ai componenti del consiglio di amministrazione delle aziende speciali, di cui all'art. 6, comma 2, D.L. n. 78/2010, si applica nei confronti delle aziende speciali di cui all'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000 che abbiano ricevuto *“contributi a carico delle finanze pubbliche”* e che tale nozione *“non comprende il conferimento del capitale di dotazione iniziale, né le erogazioni a titolo di contratto di servizio”*. Il terzo principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie, infine, chiama in causa la previsione normativa di cui all'art. 1, comma 554, della legge n. 147/2013, stabilendo che, qualora sia corrisposto un compenso ai componenti del consiglio di amministrazione delle aziende speciali di cui all'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000, che non siano beneficiarie di *“contributi a carico delle finanze pubbliche”*, trova applicazione la decurtazione di cui all'art. 1, comma 554, l. 27 dicembre 2013, n. 147, nelle ipotesi ivi richiamate e cioè la titolarità di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione e il conseguimento di un risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti.

1.4. Le esclusioni dal novero dei *“contributi a carico delle finanze pubbliche”* sono state espressamente enucleate dalla Sezione Autonomie e, segnatamente, individuate nel conferimento del capitale di dotazione iniziale e nelle erogazioni a titolo di contratto di servizio.

Ai fini del presente parere, si ritiene utile approfondire la nozione di contributi a carico delle finanze pubbliche, in ragione dell'applicabilità della previsione di cui all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, che espressamente - e inclusivamente - stabilisce che *“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...”*.

La stessa Corte costituzionale (sente n. 161/2012) ha evidenziato come la previsione normativa in parola affermi *“in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che «comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche»”*.

Un contributo, in linea generale, costituisce una erogazione di denaro fine a sé stessa, talvolta condizionata al verificarsi di determinati eventi nella sfera giuridica del beneficiario, ma che comunque non rappresenta mai il pagamento di un corrispettivo, per la prestazione di un servizio o per la cessione di un bene.

Laddove, pertanto, i contributi si traducano in una mera elargizione/dazione di denaro, si può fare riferimento ai cd. contributi a fondo perduto, mentre laddove la loro attribuzione sia condizionata al verificarsi di determinati atti e/o fatti, tali da richiedere azioni specifiche da parte del beneficiario, si fa riferimento ai cd. contributi condizionati.

Ai fini di una più agevole distinzione tra contributo e corrispettivo, si evidenzia come, in presenza di un corrispettivo, il denaro rappresenta la controprestazione del rapporto obbligatorio, mentre, in presenza di un contributo, il denaro costituisce l'oggetto stesso della prestazione, potendosi prescindere, dunque, da un principio di sinallagmaticità delle prestazioni.

Con specifico riguardo alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, la Corte costituzionale ha chiarito, peraltro, che *“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 diminuirne quelle passive**”* (Corte costituzionale n. 161/2012).

Sarà, pertanto, dirimente, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata e in linea con i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, stabilire se le somme percepite da un'Azienda speciale - comunque diverse dal capitale di dotazione iniziale e dalle erogazioni a titolo di contratto di servizio - siano ascrivibili al novero di veri e propri corrispettivi, oppure se le stesse siano riconducibili ad erogazioni finanziarie, anche condizionate, e/o a benefici in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio o di diminuirne quelle passive.

Nel primo caso, non troverà applicazione il principio di gratuità di cui all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010; lo stesso troverà, invece, applicazione nel secondo caso.

Siffatta conclusione si pone in linea anche con il tenore letterale della disposizione in esame che, nella sua onnicomprensività - “enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche...” - può considerarsi una norma di stretta interpretazione, che intende porsi a presidio di un più generale principio di contenimento del costo degli apparati amministrativi e di coordinamento della finanza pubblica, con la conseguenza che, ove il Legislatore avesse voluto escludere specifici contributi a carico delle finanze pubbliche dall’ambito di applicazione della norma, lo avrebbe fatto espressamente.

1.5. Ciò posto, alla luce delle considerazioni sopra riportate, l’Ente, nell’ambito della propria discrezionalità e responsabilità, in base ad un’attenta valutazione della specifica fattispecie e ad un esame scrupoloso degli atti e documenti sottesi alle erogazioni percepite dall’Azienda speciale, sarà tenuto a verificare la reale natura giuridica delle stesse.

Ne consegue che, ove tali erogazioni abbiano le caratteristiche di “contributi a carico delle finanze pubbliche”, sarà applicabile il principio di gratuità, sancito dall’art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, tenuto conto sia dei principi espressi nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, sia della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che annovera nella locuzione generale di enti “che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche” 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 diminuirne quelle passive.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 1° luglio 2020.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

f.to digitalmente
Marinella COLUCCI

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente
Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2020

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

f.to digitalmente
Aurelio Cristallo