



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza dell'11 giugno 2009

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 24339 del 14 maggio 2009, con la quale il Presidente della Provincia di Como ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 117 del 26 maggio 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Como;

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Como ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito alla disciplina relativa alla determinazione dei compensi degli amministratori della società di gestione del Casinò Municipale del Comune di Campione d'Italia.

Più precisamente, si chiede se alla società di gestione del Casinò Municipale del Comune di Campione d'Italia sia effettivamente applicabile la disciplina, prevista dall'art. 1, commi 725 e ss., della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Legge finanziaria per il 2007*), per la determinazione dei compensi degli amministratori di società a partecipazione pubblica locale, date le peculiarità che caratterizzano sia la fase costitutiva che l'operatività di tale società, e, in caso di risposta positiva, si chiede ulteriormente se e secondo quali modalità sia determinabile il cosiddetto compenso variabile degli amministratori, connesso, dalla stessa Legge finanziaria per il 2007, alla produzione di utili societari.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo

della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica

a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dall'organo rappresentativo dell'ente, ossia dal Presidente della Provincia di Como.

Inoltre, la richiesta, vertendo in via generale sull'interpretazione e sulle modalità applicative di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, risulta rientrare pienamente nell'ambito oggettivo della contabilità pubblica.

Infine, non si ravvisa alcuna interferenza né con l'attività amministrativa né con quella giurisdizionale.

Pertanto, la richiesta di parere risulta *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

La società di gestione del Casinò di Campione d'Italia

La costituzione della società di gestione della Casa da gioco del Comune di Campione d'Italia è stata autorizzata dal Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto del 14 marzo 2002, sulla base della previsione dell'art. 31, comma 38, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (*"Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"*), secondo cui *"per la gestione della Casa da gioco di Campione d'Italia il Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, può autorizzare la costituzione di una apposita società per azioni soggetta a certificazione di bilancio e sottoposta alla vigilanza degli stessi Ministeri"*.

Ai sensi dello stesso art. 31, comma 38, della Legge n. 448/1998, come modificato prima dall'art. 40 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (*Legge finanziaria per il 2001*) e poi anche dall'art. 2 della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Legge finanziaria per il 2004*), al capitale della società partecipano esclusivamente, con quote massime stabilite nel decreto ministeriale autorizzativo, il Comune di Campione d'Italia, la Provincia di Como, la Provincia di Lecco e la Provincia di Varese.

La normativa di riferimento prevede che i *"proventi"* derivanti dalla gestione della Casa da gioco, detratte le spese di gestione ed un contributo per il bilancio del Comune di Campione d'Italia (*"tenute presenti le particolari condizioni geopolitiche e le esigenze di sviluppo"*), siano destinati, in diversa misura percentuale, allo Stato, alla Provincia di Como, alla Provincia di Lecco e alla Provincia di Varese (art. 49 della Legge 27 dicembre 1997, n. 449-

Misure di stabilizzazione della finanza pubblica e art. 31, comma 37, della Legge n. 448/1998 già citata).

In particolare, si prevede che "le somme attribuite allo Stato sono versate alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione dell'entrata e sono riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'interno".

Si prevede, altresì, che le somme attribuite alle Province "possano essere destinate, d'intesa con i Comuni interessati, per opere pubbliche e interventi di salvaguardia ambientale anche in ambito comunale e per contributi da assegnare ai Comuni".

Dalla disciplina sopra esposta, emergono, pertanto, le peculiarità che connotano la società di gestione del Casinò di Campione d'Italia, sia per quanto riguarda la fase costituiva che l'operatività della società stessa: la costituzione è prevista per legge, dietro autorizzazione ministeriale; la società è sottoposta alla vigilanza ministeriale; la composizione societaria e le quote sociali sono determinate con legge e con decreto ministeriale; è prevista una destinazione dei proventi, oltre che ai soci della società (Comune di Campione d'Italia, Provincia di Como, Provincia di Lecco, Provincia di Varese), anche allo Stato.

La disciplina applicabile alla determinazione dei compensi degli amministratori della società

Proprio alla luce delle suindicate peculiarità che connotano la società di gestione del Casinò di Campione d'Italia, la Provincia di Como chiede a questa Sezione se sia applicabile la disciplina, prevista dalla Legge finanziaria per il 2007, per la determinazione dei compensi degli amministratori di società a partecipazione pubblica locale, o, al contrario, anche in considerazione del fatto che la società stessa non eroga servizi pubblici, sia da escludere l'applicazione di tale normativa e sia conseguentemente da ritenersi applicabile la disciplina di cui all'art. 3, comma 52**bis**, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Legge finanziaria per il 2008*).

Questa Sezione ha già avuto modo di esprimersi sull'interpretazione e sull'applicazione dell'art. 1, commi 725 e ss., della Legge n. 296/2006 in materia di determinazione dell'ammontare del compenso spettante agli amministratori di società a partecipazione pubblica locale (deliberazione n. 220 del 5 novembre 2008).

In quell'occasione, per quanto può strettamente interessare l'attuale fattispecie in esame, la Sezione ha messo in luce la *ratio* ed i principi che connotano tale disciplina normativa.

Più precisamente, si è posto in rilievo che, a fronte della forte espansione dell'utilizzo dello strumento societario, sia da parte dello Stato che delle Regioni e degli altri enti territoriali, il legislatore è più volte di recente intervenuto, non tanto per dettare una disciplina di carattere generale, esaustiva e sistematica, quanto per indicare regole specifiche essenzialmente finalizzate, da un lato, a tutelare la concorrenza nell'ambito dell'attività svolta dalla società a partecipazione pubblica, dall'altro, a contenere i costi connessi alle partecipazioni societarie pubbliche.

Pertanto, si è ribadito che le società partecipate dagli enti pubblici sono disciplinate dalle norme di diritto comune (societario) quanto allo loro struttura, mentre sul piano funzionale occorre tener presente l'inevitabile interferenza delle normative pubblicistiche che attengono al rapporto tra ente e società partecipata, ad esempio in ordine alla composizione degli organi societari (art. 1, comma 729, della Legge n. 296/2006 e art. 3, commi 12 e ss., della Legge n. 244/2007), ai presupposti per il ricorso alla forma societaria (art. 3, co. 27-28-29, della Legge n. 244/2007), al Patto di stabilità e alla spesa per il personale (artt. 23**bis** e 76 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008).

Con specifico riferimento alla determinazione dei compensi degli amministratori di società partecipate da enti pubblici, si è messa in luce la distinta normativa che disciplina il compenso degli amministratori di società a partecipazione locale (art. 1, co. 725 e ss., della Legge n. 296/2006) da quella dettata per le società a partecipazione statale¹.

Con riferimento alla fattispecie in esame, non sembra che le peculiarità sopra delineate della società di gestione del Casinò di Campione d'Italia siano tali da giustificare la non applicazione della disciplina dettata dai commi 725 e ss. dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2007.

¹ Il riferimento legislativo è, innanzi tutto, all'art. 1, co. 466, della Legge n. 296/2006, successivamente modificato e in parte abrogato dall'art. 3, co. 51, della Legge n. 244/2007 che ha stabilito che "alle fattispecie già disciplinate dai periodi soppressi si applicano i commi 44 e 45" che prevedono il limite massimo dei compensi riconoscibili in misura non superiore a quello della retribuzione del Primo Presidente della Cassazione. Peraltro, in relazione a questa disposizione ed ai suoi tempi di applicazione è intervenuto l'art. 4 *quater*, del D.L. 3 giugno 2008, n. 97, convertito in Legge 2 agosto 2008, n. 129, che ha inserito, all'art. 3 della Legge n. 244/2007, il comma 52 *bis*.

Invero, la normativa in questione riguarda le società a partecipazione locale, senza operare distinzioni fondate sulle modalità di costituzione (*ex lege* piuttosto che per volontà dei soci) e di controllo da parte dell'ente pubblico, o sul tipo di attività esercitata.

Né si ritiene che la fattispecie in esame possa rientrare nell'ambito della disciplina prevista per le società a partecipazione statale.

Infatti, le peculiarità - sopra delineate - relative all'assetto organizzativo e funzionale della società di gestione del Casinò di Campione d'Italia, in particolare per quanto attiene alla vigilanza ministeriale e alla destinazione di parte dei proventi allo Stato, non sono idonee a connotarla come società pubblica statale in senso proprio.

Infatti, tali peculiarità non sono ricollegate ad un'effettiva partecipazione statale nella compagine societaria, bensì sono riconducibili alla necessità di delimitare in senso stretto, sotto il profilo del controllo e della destinazione dei proventi della società, un'attività, quale quella del gioco d'azzardo, che nel caso specifico risulta eccezionalmente priva, in virtù dei provvedimenti derogatori di carattere singolare, della qualificazione di illecito penale, ma resta però normalmente considerata dall'ordinamento quale attività contraria al buon costume e all'ordine pubblico e penalmente sanzionata.

Il cosiddetto compenso variabile degli amministratori

Confermata, pertanto, l'applicabilità della disciplina, di cui all'art. 1, commi 725 e ss., della Legge finanziaria per il 2007, per la determinazione dei compensi degli amministratori della società di gestione del Casinò di Campione d'Italia, resta da affrontare il quesito sulle modalità di determinazione del cosiddetto compenso variabile.

Com'è noto, l'art. 1, comma 725, della Legge n. 296/2006 prevede la possibilità di riconoscere agli amministratori delle società a partecipazione pubblica locale un compenso aggiuntivo, oltre a quello di base (*"lorde annuale omnicomprensivo"*), parametrato agli utili realizzati dalla società.

Si tratta del cosiddetto compenso "variabile", che solo la produzione di utili può giustificare e che, a seguito della disciplina introdotta dalla manovra finanziaria per il 2009 (art. 61, comma 12, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133), non può essere superiore, comunque, al doppio del compenso "base" omnicomprensivo.

Com'è noto, dal punto di vista civilistico-commerciale l'utile d'impresa è dato dalla differenza tra i ricavi dell'attività imprenditoriale ed i costi sopportati per la stessa.

Nel caso in esame viene in questione se la società di gestione del Casinò di Campione d'Italia produca utili in senso propriamente civilistico-commerciale e come vadano calcolati.

Il problema si pone poiché, innanzi tutto, la disciplina normativa di riferimento parla di "proventi" e non di ricavi o di utili in senso proprio (Legge n. 449/1997 e Legge n. 448/1998).

Inoltre, l'art. 19 del D.L. 1 luglio 1986, n. 318, convertito nella Legge 9 agosto 1986, n. 488, con riferimento alle entrate derivanti ai Comuni di Sanremo e di Venezia dalla gestione delle Case da gioco, espressamente dispone che tali entrate siano da considerarsi *"ad ogni effetto fin dalla loro istituzione entrate di natura pubblicistica da classificarsi nel bilancio al titolo I, entrate tributarie"*.

Ebbene, occorre mettere in luce, innanzi tutto, che l'attività di gestione di una Casa da gioco è da considerarsi un'attività imprenditoriale.

Essa, infatti, richiede necessariamente un'apposita organizzazione di mezzi e di personale distinta dalla normale struttura pubblicistica dell'ente locale, con propria autonomia gestionale, finanziaria e patrimoniale, pur se sottoposta alla vigilanza dell'ente pubblico (cfr. in tal senso Cass. civ., Sez. I, 18 marzo 2006, n. 6082 sull'ambito di operatività delle cause di ineleggibilità ex art. 60 del D. lgs. n. 267/2000; Cons. di Stato, Sez. V, 14 aprile 1997, n. 350 sulla natura privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze di una società di gestione di Casa da gioco e conseguente giurisdizione del giudice ordinario; Cass. civ., Sez. lav., 2 luglio 1999, n. 6842 sulla configurabilità dell'autonoma soggettività giuridica della società di gestione della Casa da gioco rispetto all'ente pubblico locale nei rapporti di lavoro con i propri dipendenti).

Inoltre, l'attività di gestione di Casa da gioco non può considerarsi esercizio di funzione pubblica né di pubblico servizio; è quindi da escludersi che l'attività di gestione della Casa da gioco integri l'esercizio di una potestà per mezzo della quale operi un prelievo coattivo di ricchezza privata (cfr. in tal senso Cass., SS.UU. pen., 23 novembre 1985, n. 45, secondo cui *"l'esercizio del gioco d'azzardo, per il semplice fatto di svolgersi in una Casa da gioco gestita da un Comune, non può ritenersi preordinato a soddisfare l'esigenza di*

realizzare un interesse della collettività: si verte infatti in tema di attività che, se anche eccezionalmente priva, in virtù dei provvedimenti derogatori di carattere singolare, della qualificazione di illecito penale, è però normalmente considerata dall'ordinamento quale attività contraria al buon costume e all'ordine pubblico e penalmente sanzionata").

L'attività di gestione di Casa da gioco costituisce piuttosto attività economica commerciale sottoposta al libero gioco della concorrenza (cfr. in tal senso la decisione della Commissione CE, 25 novembre 1999, 2000/394/CE, in ordine all'applicabilità dell'art. 87 del Trattato CE sugli aiuti di Stato).

Dalla riconosciuta natura imprenditoriale dell'attività di gestione di Casa da gioco deriva, come corollario, l'idoneità della medesima attività a produrre utili in senso proprio.

Né l'espressa qualificazione di entrata tributaria, operata dal citato art. 19 del D.L. n. 318/1986, convertito nella Legge n. 488/1986, in riferimento specifico alle Case da gioco dei Comuni di Sanremo e Venezia, vale a connotare i proventi della gestione di una Casa da gioco quali incassi di tipo pubblicistico piuttosto che redditi di natura privatistica.

Sulla *ratio* della norma contenuta nell'art. 19 suindicato si è già espressa la Cassazione (Cass., SS.UU. civ., 6 giugno 1994, n. 5492; Cass. civ., 25 febbraio 1998, n. 2055; Cass. civ., Sez. I, 18 marzo 2006, n. 6082), mettendo in luce che la disposizione in esame, inquadrata nella finalità generale della legge di emanare provvedimenti per la finanza locale, era specificamente dettata al duplice scopo di stabilire, da un lato, la collocazione nel bilancio dei Comuni di Sanremo e Venezia delle entrate derivanti dalla gestione delle rispettive Case da gioco, dall'altro lato, di risolvere, anche con riferimento al passato, il dubbio presente in giurisprudenza circa l'assoggettabilità o meno di esse all'imposizione tributaria diretta.

In sostanza, il legislatore ha inteso precisare che i proventi, derivanti dalla gestione delle Case da gioco, depurati dai costi, hanno una specifica destinazione pubblicistica al bilancio comunale, che li rende qualificabili come vere e proprie entrate tributarie, come tali non soggette all'imposizione diretta.

Tuttavia, ha precisato la Cassazione, i proventi dell'attività di gestione di Casa da gioco, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 19 citato, rappresentano entrate tributarie dell'ente locale solo quando, con la

periodicità stabilita, vengono versati a questo quale risultato netto della gestione.

Infatti, a differenza dal canone di concessione, che costituisce entrata di diritto pubblico, i proventi suddetti non sono qualificabili di per sé come entrate fiscali né come incassi di tipo pubblicistico, ma integrano redditi di natura privatistica, conseguiti mediante un'autonoma organizzazione con connotati imprenditoriali rivolta al perseguimento di lucro, e ciò *“fino a quando si determina alle scadenze convenute l'entrata netta depurata anche dell'aggio spettante al gestore, destinata ad essere versata al Comune, e sorge, per il gestore, l'obbligo di rimetterne l'importo all'ente territoriale”*.

Ciò risulta confermato, secondo la Cassazione, anche dal fatto che la norma dell'art. 19 suindicato sancisce soltanto la non assoggettabilità ad imposizione diretta dei proventi nel momento in cui assumono per il Comune la natura di entrata pubblicistica, mentre tale esenzione non si estende all'imposta indiretta sugli spettacoli per l'esercizio delle Case da gioco, la quale, appunto, continua a gravare sui proventi lordi, connessi all'esercizio del gioco, nella fase (anteriore rispetto a quella pubblicistica) di vera e propria attività d'impresa, come tali aventi carattere reddituale.

Pertanto, alla luce di tali principi, per quanto riguarda la società di gestione del Casinò di Campione d'Italia, deve ritenersi che la produzione di utili - con riferimento specifico ed esclusivo all'attività di gestione del gioco - su cui parametrare il compenso aggiuntivo agli amministratori ai sensi della disciplina della Legge finanziaria per il 2007, vada ricollegata alla differenza tra i ricavi (ossia i proventi complessivamente prodotti dal gioco) ed i costi di gestione, prededotto il contributo spettante al Comune di Campione d'Italia.

Nell'ottica imprenditoriale che connota l'attività della società di gestione del Casinò di Campione d'Italia, infatti, i proventi derivanti dal gioco sono finalizzati quanto meno a coprire i costi di gestione (tra cui rientrano anche gli emolumenti per gli amministratori), e gli utili eventualmente prodotti hanno una destinazione specifica (il bilancio dello Stato e delle Province di Como, Lecco e Varese) che conferisce loro carattere tributario.

Tuttavia, tale natura pubblicistica rileverà solo nel momento in cui tali proventi, in misura delle diverse percentuali di attribuzione previste dalla disciplina normativa, verranno imputati al bilancio (assumendo la valenza di entrate in senso proprio) rispettivamente dello Stato e delle Province di Como, Lecco e Varese.

Conclusioni

Conclusivamente, si ritiene che la determinazione dei compensi degli amministratori della società di gestione del Casinò Municipale del Comune di Campione d'Italia sia sottoposta alla disciplina dettata dalla Legge n. 296/2006, art. 1, commi 725 e ss.

In conformità a quanto previsto da tale disciplina, è possibile prevedere emolumenti aggiuntivi parametrati alla produzione di utili da parte della società.

Si ritiene che l'attività svolta dalla società, consistente nella gestione di Casa da gioco abbia natura imprenditoriale e che pertanto sia idonea a produrre utili in senso civilistico-commerciale, su cui parametrare il compenso aggiuntivo degli amministratori ai sensi dell'art. 1, co. 725 e ss., della Legge finanziaria per il 2007.

Tali utili - con riferimento specifico ed esclusivo all'attività di gestione del gioco - sono quelli derivanti dalla differenza tra i ricavi (ossia i proventi complessivamente prodotti dal gioco) e i costi di gestione, prededotto il contributo spettante al Comune di Campione d'Italia.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 16 giugno 2009

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)