

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

composta dai magistrati:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Aldo CARLESCHI	Consigliere (relatore)
Dott. Giovanni ZOTTA	Consigliere
Dott. Riccardo PATUMI	Referendario
Dott. Gianpiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000,

modificato da ultimo, con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Venezia n. prot. 2011/328369 in data 5 agosto 2011, qui pervenuta il giorno medesimo e assunta al prot. n. 0005037;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n.123/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore,

FATTO

Il Comune di Venezia, con l'atto indicato in epigrafe, premesso che:

- ha ritenuto di affidare la gestione dei servizi pubblici finalizzati allo svolgimento di attività per la realizzazione di fini sociali a sei Istituzioni, di cui al disposto dell'art. 114 del TUEL;
- il Regolamento di organizzazione e funzionamento di tali Istituzioni (approvato con deliberazione del Consiglio

Comunale n. 367 del 25 maggio 2006) reca norme (art. 6) anche in materia di trattamento economico da erogare al Presidente ed ai componenti del Consiglio di amministrazione:

a) trattamento omnicomprensivo, determinato dalla Giunta comunale fino ad un massimo di 1/5 dell'indennità di funzione degli Assessori comunali per il Presidente e fino ad un massimo dell'80% del gettone di presenza previsto per i Consiglieri comunali, da attribuirsi per ogni seduta del Consiglio di amministrazione (in ogni caso l'importo complessivo dei gettoni di presenza attribuiti mensilmente non può essere superiore ad 1/3 del compenso del Presidente);

b) la spesa annuale per indennità di carica corrisposta al Presidente ed ai componenti del Consiglio di amministrazione non potrà superare lo stanziamento previsto dal bilancio di previsione dell'Istituzione;

c) i componenti del Consiglio di amministrazione hanno diritto al rimborso delle spese di viaggio per missioni attinenti all'attività dell'istituzione, secondo quanto stabilito dall'art. 84 del TUEL, sempre nell'ambito del bilancio preventivo annuale dell'Istituzione;

- ritiene applicabile anche alle istituzioni la manovra di contenimento dei costi degli apparati politici di cui all'art. 6, comma 3, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n.122 e, al riguardo, chiede l'avviso di questa Sezione.

A supporto di tale interpretazione precisa quanto segue:

- l'art. 114 del TUEL definisce l'istituzione organismo strumentale dotato di autonomia gestionale e l'Azienda speciale come ente strumentale dotato di personalità giuridica,

autonomia imprenditoriale e di proprio statuto;

- le istituzioni, organismi strumentali del Comune per l'esercizio di servizi privi di rilevanza economica, hanno la stessa vocazione perseguita dall'ente locale e, svolgendo funzioni e, servizi istituzionali a beneficio esclusivo del Comune, ne costituiscono un vero e proprio braccio operativo;

- le istituzioni sono in posizione di dipendenza funzionale e finanziaria nei confronti del Comune, il quale assegna le risorse, determina le finalità e gli indirizzi per la gestione, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati e, ove necessario, ripiana gli eventuali costi sociali;

- il Comune non eroga "contributi" ma assegna risorse analogamente ai centri di costo per la gestione dei diversi servizi dell'ente;

- l'art. 6, comma 3, del richiamato D.L. 78/2010 prevede che il 10% della riduzione automatica è da applicarsi agli organi collegiali "comunque denominati" ed ai titolari di "qualsiasi tipo", "fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266";

- il Comune, in applicazione della norma testè citata, ha disposto, con deliberazione del Consiglio comunale n.14/2006 una riduzione del 10% portando i gettoni da 81,07 a 72,97 euro;

- pare evidente che il Legislatore nel riferirsi alla riduzione operata nel 2006 abbia voluto, con l'art.6, comma 3 in argomento, riferirsi ad analoga fattispecie;

- ritiene pertanto applicabile al caso in esame tale norma.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Venezia è inquadrabile nell'attività

consultiva contemplata dall'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, espressamente richiamata dall'Ente medesimo.

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie de qua, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2 del TUEL e cioè il Sindaco del Comune di Venezia.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, com'è già stato ricordato, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, si richiamano le deliberazioni del 27 aprile 2004 e n.5 del 10 marzo 2006 con le quali 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 condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere surrichiamate hanno circoscritto

l'ambito oggettivo di nozione di contabilità pubblica "alla normativa ed 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 finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Tra le pronunce di orientamento generale delle Sezioni Riunite in sede di controllo si segnala, da ultimo, la deliberazione 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010, nella quale è stata ulteriormente precisata la nozione di contabilità pubblica, "strumentale" all'esercizio dell'attività consultiva, nel cui ambito debbono essere ricompresi "anche i quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Nel caso di specie, la richiesta del Comune di Venezia può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica, atteso che attiene all'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica, tesa a contenere la spesa pubblica in un quadro di limitazione e razionalizzazione della spesa stessa con indubbi riflessi sui bilanci degli enti. Tuttavia, trattandosi di questione attinente ad una

situazione concretamente esistente, la decisione in ordine all'applicazione della disposizione richiamata nella richiesta di parere è di esclusiva competenza dell'ente locale, poiché attiene al merito dell'azione amministrativa e, quindi, rientra nella piena ed esclusiva discrezionalità dell'ente medesimo che, in ogni caso, potrà orientare la propria decisione sulla base delle conclusioni contenute nel parere di cui trattasi.

La questione in esame si inquadra nell'ambito della manovra finanziaria estiva varata nel 2010 (decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), con la quale sono state dettate numerose norme volte a contenere ed a razionalizzare la spesa pubblica.

Tra queste, l'Ente chiama in causa l'art. 6 all'oggetto "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi" e, in particolare, il comma 3, che così dispone *"fermo restando quanto previsto dall'art.1, comma 58 della legge 23 dicembre, n.266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità, comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni, di cui al comma 3 dell'art.1 delle legge 31 dicembre 2009, n.196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010"*. Si tratta, evidentemente, di una disposizione

che coinvolge tutti i soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche nel cui ambito il Comune di Venezia ha ritenuto di includere anche le istituzioni, quali organismi strumentali dell'Ente medesimo (definiti veri e propri bracci operativi), istituite ai sensi dell'art.114 del TUEL,, dotate di autonomia gestionale e prive di personalità giuridica.

A supporto dell'applicabilità del citato comma 3 dell'art.6, l'Ente istante considera che il legislatore, riferendosi alla riduzione precedentemente operata ai sensi dell'art.1, comma 58, della legge 266/2006, abbia voluto riferirsi con la disposizione ora all'esame ad analoghe fattispecie; precisa, inoltre, che alle istituzioni comunali in discussione non vengono erogati contributi ma assegnate risorse analogamente a quelle assegnate ai centri di costo.

Il richiamo a quest'ultima precisazione, richiede lo specifico riferimento al contenuto del comma 2 dello stesso art.6 del decreto 78/2010 –non preso direttamente in considerazione dall'Ente comunale- che così dispone *"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 dare 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. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organismi pubblici interessati sono nulli .Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sulle persone fisiche. 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....." .

Tale disciplina è, dunque, rivolta a tutti gli enti ed organismi che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche e l'esclusione dei compensi prevista dalla disposizione stessa (o la loro limitazione nei termini indicati) costituisce indubbiamente una delle misure tese a realizzare il contenimento della spesa pubblica, pur presentando profili problematici nella individuazione dell'ambito applicativo della norma.

Al riguardo:

- il Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con circolare n.40 del 23 dicembre 2010, ha precisato che l'ambito applicativo del comma 2 in esame "è costituito da tutti gli enti (con personalità giuridica di diritto pubblico e privato anche non ricompresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione) che ricevono, *non una tantum*, contributi a

carico delle finanze pubbliche”;

- altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, chiamate ad esprimersi su tale questione, hanno motivatamente incluso nell’ambito di applicazione della norma anche organismi strumentali dell’ente locale, ivi comprese le istituzioni, dotati di autonomia gestionale, ma privi di una propria personalità giuridica (cfr. deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo Lombardia n.1065/2010, Emilia Romagna n.10/2011, Piemonte n.56/2011 e scrivente n.244/2011). È stato ritenuto, in sintesi, che il contenimento della spesa pubblica debba essere perseguito anche rispetto ad organismi, quali le istituzioni, che rappresentano una formula organizzativa dell’ente locale e utilizzano risorse provenienti in larga misura, se non totalmente, dallo stesso.

In sostanza, si è sostenuto che il divieto di corrispondere compensi agli amministratori di enti dotati di personalità giuridica che ricevono contributi da enti pubblici, non può non trovare applicazione anche nei confronti degli organi che facciano parte di organismi dipendenti finanziariamente dall’ente locale di riferimento. In tale quadro, la norma, fatte salve le sole esclusioni previste espressamente, individua quali destinatari tutti gli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, siano essi pubblici o privati, anche se non dotati di personalità giuridica. Appare quindi rilevante, ai fini dell’ambito applicativo della norma, il dato oggettivo della erogazione a questi ultimi, con

una certa sistematicità, di contributi a carico delle finanze pubbliche, per il funzionamento o il sostegno di determinate attività.

Ora non v'è dubbio, secondo quanto precisato dal Comune di Venezia, che, alle istituzioni cui si riferisce la richiesta di parere, vengono erogate, per i fini che debbono perseguire, e, quindi, verosimilmente, con carattere di sistematicità, risorse, "esattamente come assegna risorse ai centri di costo per la gestione dei diversi servizi dell'ente".

In altri termini, ritiene questa Sezione, che la diversa terminologia rispetto alla norma recata dal comma 2 (risorse anziché contributi) non sia idonea a ritenere applicabile la disciplina recata dal successivo comma 3, atteso che l'obiettivo precipuo della norma è quello di impedire che risorse pubbliche, attribuite stabilmente ad enti ed organismi pubblici o privati, vengano destinate ai rispettivi organi. E anche il richiamo operato dal citato comma 3 all'art.1, comma 58 della legge 266/2005 non pare voglia indicare un riferimento ai fini dell'ambito di applicabilità della norma sopravvenuta, ma bensì riaffermare la vigenza di disposizioni già in precedenza emanate.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere richiesto dal Comune di Venezia nei termini suddetti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune stesso.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 21 settembre 2011.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Aldo Carleschi

F.to Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il

IL Direttore della Segreteria 22/09/2011

F.to Dott. ssa Raffaella Brandolese