



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza del 30 novembre 2020 svolta da remoto (ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19);

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/6/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di *"ulteriori forme di collaborazione"* tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18/5/2020, 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 richiesta di parere presentata in data 9 ottobre 2020 dal Sindaco del comune di Massa, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Vincenzo Del Regno;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 9 ottobre 2020 al n. 7412, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, il Sindaco del comune di Massa ha formulato la seguente richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003: *"Si chiede di conoscere se, alla luce della Deliberazione della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie - n. 9/SEZAUT/2019/2019/QMIG, sia possibile riconoscere, ai membri del Consiglio di Amministrazione di un'Azienda pubblica di Servizi alla Persona (ASP ex IPAB) un compenso, anche in virtù del prevalente orientamento giurisprudenziale che equipara le ASP alle Aziende Speciali"*.

A tal fine, il Sindaco rappresenta che i membri del Consiglio di Amministrazione percepiscono un gettone di presenza e che l'Azienda - il cui patrimonio iniziale di dotazione è costituito da una donazione privata - svolge servizio di assistenza agli anziani non autosufficienti, remunerato attraverso il pagamento di rette poste a carico sia degli utenti che del Comune (per la quota sociale) e dell'Azienda USL (per la quota sanitaria).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, soggettiva e oggettiva.

Il primo requisito esige che la richiesta provenga dal legale rappresentante dell'ente, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, ove costituito.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, viene invece in evidenza l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalla giurisprudenza contabile (in particolare, deliberazione Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e deliberazione Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010): ciò in quanto l'attività consultiva svolta ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/20036 deve essere intesa non quale funzione di consulenza di portata generale, e quindi estesa a tutti i settori dell'azione amministrativa, bensì limitata ad una singola materia, quella appunto della contabilità pubblica, secondo le espresse disposizioni del legislatore. Il quesito, inoltre, deve rivestire i caratteri della generalità ed astrattezza, così da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, finendo in tal modo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Tanto premesso, per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta risulta ammissibile, seppur con le precisazioni che seguono.

Nel caso che ci occupa, la richiesta di parere, pur presentata dal Sindaco, quale

legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, concerne in realtà scelte gestionali e finanziarie relative ad un soggetto che non rientra tra quelli legittimati a richiedere pareri ex art. 7, comma 8 l. n. 131/2003), qual è l'ASP.

Ciononostante, come già rilevato in altra occasione (del. n. 319/2019/PAR), la Sezione ritiene la richiesta ammissibile soggettivamente atteso che il Comune richiedente - ai sensi dell'art. 14, comma 2 l.r. 43/2004, recante *"Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB Istituto degli Innocenti di Firenze"* -esercita nei confronti dell'ASP poteri di vigilanza, controllo e indirizzo, per cui la soluzione del quesito deve ritenersi funzionale all'esercizio delle prerogative attribuite per legge all'Ente richiedente.

Tale conclusione risulta del resto conforme al principio affermato dalla Sezione delle Autonomie (delib. n. 4/SEZAUT/2014/QMIG), secondo cui: "[...] può, quindi, ritenersi che la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito solo la mera funzione di *"nuncius"* che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni".

Ciò posto per quanto riguarda il profilo soggettivo, la Sezione ritiene parimenti ammissibile la richiesta sotto il profilo oggettivo.

La risoluzione del quesito posto presuppone infatti l'interpretazione di una norma, quale l'art. 6 comma 2 del D.L. n. 78/2010, unanimemente qualificata quale norma di contenimento del costo degli apparati amministrativi e, dunque, riconducibile alla materia della contabilità pubblica per come definita dalla giurisprudenza del giudice contabile. Stanti però le esigenze di generalità e

astrattezza connaturate all'attività consultiva *ex lege* 131 (che mai può trasformarsi in condivisione di responsabilità gestionale), la Sezione ritiene di rispondere al quesito formulato limitandosi a fornire la corretta interpretazione della normativa pertinente, mentre spetterà all'Ente l'applicazione della stessa al caso concreto.

Nel merito, occorre richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 161/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, rispetto all'art. 117, 3° comma, della Costituzione, di alcune norme regionali che prevedevano la corresponsione di un'indennità a favore del Presidente e dei membri del Consiglio di amministrazione di una (costituenda) Azienda di Servizi alla Persona. Le disposizioni regionali si ponevano in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, a mente del quale la partecipazione agli organi collegiali degli enti "che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica" è onorifica, e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute, ove previsto dalla normativa vigente, nonché alla corresponsione, se così già previsto, di un gettone di presenza di importo non superiore a trenta euro a seduta giornaliera.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale fa leva sulla considerazione 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. In proposito non v'è dubbio che le costituende ASP ricevano diversi cespiti di natura pubblica, sia di carattere finanziario che patrimoniale"*.

A sostegno di tale affermazione, la Consulta richiama numerosi indici normativi, contenuti tanto nella legge regionale impugnata, quanto nel d.lgs. n. 207/2001, recante *"Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, a norma dell'art. 10 della L. 8 novembre 200, n. 328"*.

In particolare, con riferimento a quest'ultimo, vengono richiamati: l'art. 4, comma 1, il quale prevede che le ASP subentrino in tutti i rapporti attivi e passivi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza dalle quali derivano, con la conseguenza che rientrano nelle operazioni di successione sia i cespiti immobiliari che i contributi ed i finanziamenti già attribuiti dalle pubbliche amministrazioni alle istituzioni; l'art. 4, comma 4, a mente del quale le operazioni di trasformazione delle IPAB in ASP sono incentivate esentando i relativi atti dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali; l'art. 14, laddove tra i ricavi della ASP vengono inseriti anche i "trasferimenti"; l'art. 19, che prevede la possibilità di erogare contributi ed incentivi alle fusioni di più istituzioni, eventualmente anche disciplinando procedure semplificate di fusione ed istituendo forme di incentivazione mediante iscrizione di un apposito fondo nel bilancio regionale.

Facendo applicazione del principio affermato nella predetta pronuncia, la Sezione non può che ribadire il divieto di corresponsione di compensi, anche alla luce della disciplina regionale (l.r. n. 43/2004), la quale espressamente prevede a favore delle ASP la possibilità di ricevere trasferimenti da enti pubblici e privati (art. 13) nonché di giovare della riduzione ovvero dell'estinzione del pagamento dei tributi comunali e provinciali di pertinenza (art. 31). A ciò si aggiunge quanto disposto dall'art. 10, ai sensi del quale la ASP subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi - ivi compreso, per espressa indicazione, anche il diritto di proprietà - intestati alla IPAB. Si richiamano a tale proposito le conformi delibere nn. 29 e 40 del 2018 di questa Sezione.

Ribadito il principio di carattere generale del divieto di corresponsione di compensi ai componenti il Consiglio di amministrazione di una ASP, occorre peraltro richiamare quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella delib. n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, citata anche dal Comune richiedente, ed alla quale questa Sezione regionale è tenuta a conformarsi.

In tale delibera, il giudice contabile in sede nomofilattica ha risolto un'apparente aporia del sistema, nel quale convivono norme a prima vista inconciliabili: da un lato l'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, più volte citato, che

nega la corresponsione di compensi ai componenti del Consiglio di amministrazione di una azienda speciale; dall'altro, l'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013 (sopravvenuto) che, invece, prevedendo la decurtazione di tali compensi in presenza di un risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti al 2015, presuppone la titolarità dei compensi stessi in capo ai componenti degli organi collegiali di aziende speciali.

Il parametro individuato dalla Sezione delle autonomie per determinare la remunerabilità della partecipazione agli organi collegiali è quello della effettiva ricezione del contributo pubblico da parte dell'Azienda speciale. Secondo la Sezione, pertanto, il principio della gratuità degli incarichi dei componenti del consiglio di amministrazione, ai sensi del citato art. 6, andrebbe affermato allorché l'azienda speciale "viva" effettivamente delle risorse dell'ente locale, ricevendone in concreto contributi; allorché invece essa non abbia di fatto usufruito di contributi a carico delle finanze pubbliche, è ammissibile la corresponsione di un compenso ai componenti del consiglio di amministrazione, compenso che sarà tuttavia soggetto alla decurtazione prevista dall'art. 1, comma 554, l. 147/2013, laddove ne ricorrano i presupposti. Al fine di orientare verso la corretta applicazione dei principi enunciati, la Sezione delle Autonomie ha avuto peraltro cura di chiarire che "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".

Così delineati i principi giurisprudenziali rilevanti in materia, al fine di determinare l'ammissibilità o meno di un compenso per la partecipazione al consiglio di amministrazione (al di là del gettone di presenza non eccedente i 30 euro a seduta, che è già previsto nel caso di specie), spetterà al comune istante verificare se, in concreto, l'ASP usufruisca di contributi a carico delle finanze pubbliche, tenendo a tal fine presenti sia le affermazioni della Corte costituzionale nella pronuncia sopra richiamata (la nozione di contribuzione pubblica copre, oltre alle erogazioni finanziarie propriamente dette "qualunque

beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive"), sia le precisazioni della Sezione delle autonomie (dai contributi pubblici sono esclusi i fondi di dotazione e le erogazioni a titolo di contratto di servizio).

Tale verifica circostanziata dovrà essere condotta tenendo conto anche di quanto previsto dagli atti amministrativi che regolano la vita dell'ASP ed i suoi rapporti con l'Ente.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Massa, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 30 novembre 2020.

Il relatore
Vincenzo Del Regno
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 novembre 2020.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)