



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 9/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza del 28 maggio 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Luciana SAVAGNONE, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Donata CABRAS, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI, Marco PIERONI, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI;

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Dario PROVVIDERA, Giuseppe IMPARATO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;

Primi Referendari Vanessa PINTO.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 6/2019/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Lazio, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Latina, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, una questione di massima riguardante la corresponsione di compensi ai componenti del consiglio di amministrazione delle aziende speciali affidatarie dirette di servizi pubblici locali;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 8 del 19 aprile 2019, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 277 del 21 maggio 2019 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Adelisa Corsetti;

PREMESSO

Il Comune di Latina ha inoltrato, tramite il Consiglio delle autonomie locali, una richiesta di parere concernente due questioni oggettivamente diverse, ancorché entrambe concretamente emerse nell'ambito di adempimenti e decisioni riguardanti l'Azienda speciale per i Beni Comuni di Latina, istituita nell'anno 2017 per la gestione del servizio di igiene urbana e raccolta differenziata dei rifiuti, previa apposita deliberazione del Consiglio comunale ed affidataria diretta del servizio secondo modalità regolate contrattualmente.

Con il primo quesito, il Sindaco *pro-tempore* ha chiesto un parere in ordine all'applicabilità delle limitazioni di cui all'art. 6, comma 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, consistenti nell'obbligo di garantire la gratuità degli incarichi conferiti ai membri degli organi amministrativi di vertice delle aziende speciali che ricevono contributi dallo Stato.

Il secondo quesito, strettamente collegato agli adempimenti relativi alla stipula del contratto di servizio tra l'azienda speciale ed il Comune, concerne la previsione

dell'obbligo, a carico dell'Azienda speciale, di pagare le spese per i diritti di segreteria e di rogito dovuti al Segretario comunale, in qualità di ufficiale rogante.

Con riferimento al **quesito n. 1** (se possa essere considerata ammissibile l'erogazione di compensi agli amministratori dell'azienda speciale, stanti le limitazioni poste dall'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010), il Comune di Latina ha precisato che: 1) ai sensi dell'art. 114, comma 6, del d.lgs. dell'8 agosto 2000, n. 267 (di seguito, TUEL), all'azienda speciale è stato erogato il capitale di dotazione pari ad euro 400.000,00 da non retrocedere; 2) l'azienda speciale è destinataria del corrispettivo per il servizio reso; 3) l'azienda speciale non è beneficiaria di altri contributi pubblici. A conforto della tesi favorevole, cita la sentenza della Sez. giur. Umbria, 7 luglio 2016, n. 52.

Il richiedente ha specificato le modalità attraverso cui il Consiglio comunale aveva scelto (con deliberazione consiliare 8 agosto 2017, n. 70) quale forma di gestione pubblicistica del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, l'azienda speciale di cui all'art. 114 del TUEL, assicurando un capitale iniziale quale fondo di dotazione pari ad euro 400.000,00 ritenuto compatibile con il piano finanziario della costituenda azienda speciale. Successivamente, con decreto sindacale del 21 settembre 2017, emesso ai sensi dell'art. 14 dello statuto dell'azienda, il Sindaco di Latina aveva nominato il consiglio d'amministrazione dell'Azienda speciale per i Beni Comuni di Latina. Al riguardo, l'Ente ha ricordato che, a mente dell'art. 12 dello Statuto aziendale, la carica di membro del consiglio di amministrazione «*può dare luogo ad eventuali emolumenti, indennità di carica o un rimborso delle spese sostenute e documentate, nei limiti di legge, e comunque da determinarsi attraverso apposita indicazione del Consiglio Comunale*». Inoltre, ha evidenziato che, con rogito notarile del 2 ottobre 2017, il Sindaco di Latina dava seguito alla delibera consiliare sottoscrivendo l'atto costitutivo dell'Azienda Speciale dei Beni Comuni di Latina, divenuta poi operativa dall'1 gennaio 2018 («*azienda che svolge il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, percependo un corrispettivo per l'attività svolta così come previsto dal Contratto di Servizio, in base alla rendicontazione dei servizi effettivamente erogati nel periodo di riferimento (...) calcolato e rapportato in base ai servizi erogati dall'azienda secondo le modalità stabilite nei disciplinari allegati per i servizi*»).

Nell'ambito della richiesta di parere è stato dettagliatamente precisato l'iter con il quale il Comune ha provveduto a rendere pienamente operativa l'Azienda, ai sensi dall'art. 114 del TUEL e dell'art. 31 dello Statuto dell'azienda, a valle dei quali è stato stipulato il contratto di servizio tra il Comune e l'azienda speciale.

Con riferimento al **quesito n. 2**, il Comune, dovendo risolvere alcuni dubbi insorti nell'ambito della procedura di costituzione e messa in esercizio dell'Azienda speciale in argomento, ha chiesto alla Sezione regionale se siano dovute o meno da parte dell'Azienda speciale le spese per i diritti di segreteria e di rogito al Segretario comunale rogante, rispetto all'attività svolta per il perfezionamento del contratto di affidamento della gestione del Servizio di Igiene all'Azienda speciale.

La Sezione remittente, con la deliberazione n.6/2019/QMIG, ha reso il parere richiesto con il **quesito n. 2** – sulla base delle consolidate disposizioni in tema di spettanza dei diritti dovuti al Segretario comunale per lo svolgimento di funzioni di ufficiale rogante che escludono ogni regime derogatorio inerente alla fattispecie in esame – e sospeso la pronuncia sul **quesito n. 1**, in relazione al quale ha chiesto una pronuncia di massima sui seguenti profili:

«a) sulla perdurante inammissibilità, in vigenza dell'art. 6, comma 2, del d.l. 78/2010 e relativa legge di conversione, dell'erogazione di compensi ai componenti del consiglio di amministrazione di un'istituenda azienda speciale affidataria diretta di servizi pubblici locali (nella specie, servizio gestione rifiuti), alla luce della sopravvenuta disposizione di cui all'art.1, comma 554, legge n. 147/2013;

b) sulla nozione di contribuzione pubblica di cui al menzionato art. 6, comma 2, con riferimento alle aziende speciali comunali, ovvero sul se detta nozione possa essere intesa come erogazione di denaro ed altre utilità non collegata ad una prestazione corrispettiva, con esclusione del conferimento obbligatorio del fondo di dotazione iniziale da parte dell'ente locale di riferimento».

La Sezione regionale, premessa la perdurante vigenza dell'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, in tema di gratuità della partecipazione agli organi collegiali degli enti *“che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche”*, ne ha sottolineato la natura di norma di contenimento del costo degli apparati amministrativi, nonché la sua generalizzata applicazione, con esclusione degli enti enumerati nell'ultimo periodo del predetto comma (tra cui, società, università, enti e fondazioni di ricerca, camere di commercio, enti del servizio sanitario nazionale, enti previdenziali ed assistenziali nazionali).

In relazione alla espressa previsione normativa dei casi di esclusione, la Sezione regionale ha ricondotto l'azienda speciale di cui all'art. 114 del TUEL al perimetro applicativo della norma in esame.

Ciò posto, ha riferito del consolidato orientamento tradizionale tendente ad affermare la soggezione alla predetta disposizione di ogni azienda speciale, a prescindere dalla fruizione in concreto di contributi pubblici. In questa prospettiva, l'azienda speciale, per la sua natura di ente strumentale comunale disciplinato dall'art. 114 del TUEL, sarebbe geneticamente dipendente dall'ente locale titolare, sotto il profilo finanziario. Di conseguenza, il solo conferimento del fondo di dotazione renderebbe annoverabile l'azienda speciale tra gli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (*ex multis*, cfr. C. conti, Sez. contr. Piemonte, 19 marzo 2019, n. 22; id., Sez. contr. Veneto, 17 settembre 2018, n. 288, peraltro coeve alla deliberazione di remissione). A supporto argomentativo, le predette deliberazioni (e le precedenti ivi citate) invocavano l'avviso del Giudice delle leggi che, sia pure con riferimento ad un'azienda pubblica di servizi alla persona (ASP, ossia ex IPAB), come noto retta da diversa normativa (d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207), ha incluso nella platea degli enti soggetti alla regola della partecipazione onorifica tutti gli enti *«che comunque ricevono un beneficio in risorse pubbliche in grado di incrementare le*

componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuire quella passive» (cfr. sent. cost. 7 giugno 2012, n. 161).

Ad avviso della Sezione remittente, un primo dubbio interpretativo nasce dalla sopravvenienza di altra norma finanziaria (art.1, comma 554, l. 27 dicembre 2013, n. 147), che prevede la «*riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione*» nei confronti di organismi – tra cui le aziende speciali – «*titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo*». La predetta disposizione, secondo l'interpretazione logica, presuppone l'esistenza di aziende speciali i cui componenti del consiglio di amministrazione siano titolari di compensi, ossia di aziende che non siano «*a carico delle finanze pubbliche*».

La Sezione regionale di controllo per il Lazio ha rinvenuto altro elemento dubitativo nella autonoma considerazione del fondo di dotazione (che è elemento costitutivo dell'azienda) rispetto agli ulteriori trasferimenti che l'Ente locale può disporre in favore dell'azienda speciale. Circa la connotazione del fondo di dotazione come componente necessaria e non retrocedibile del patrimonio netto, ex art. 2424 c.c., si è riportata a Sez. contr. Lombardia, 1° ottobre 2014, n. 250. Inoltre, la Sezione remittente ha escluso ogni assimilazione dei corrispettivi da contratto di servizio alle erogazioni «*a fondo perduto*» o comunque non legate a prestazioni sinallagmatiche.

Tali argomentazioni, ad avviso della Sezione remittente, potrebbero condurre ad una rimeditazione dell'orientamento tradizionale, rendendo plausibile la tesi proposta dall'Ente richiedente. Al riguardo, la Sezione ha menzionato una sentenza assolutoria in sede giuscontabile, con la quale è stato ritenuto che il solo conferimento del fondo di dotazione iniziale non possa giustificare la misura della gratuità della partecipazione agli organi collegiali dell'azienda speciale (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 52/2016, confermata in appello da Sez. III, 30 ottobre 2018, n. 395).

Pur in mancanza di un contrasto conclamato nella giurisprudenza di controllo, la Sezione Lazio ha ritenuto opportuno sottoporre all'attenzione del Presidente della Corte le riferite questioni, per la necessità di un orientamento generale nella delicata materia.

CONSIDERATO

1. La Sezione delle autonomie ritiene la sussistenza di elementi per una pronuncia nomofilattica, anche al fine di prevenire possibili contrasti interpretativi tra Sezioni regionali di controllo.

Le questioni proposte dalla Sezione remittente sono strettamente collegate. Infatti, il tema della gratuità della partecipazione agli organi amministrativi delle aziende speciali affidatarie dirette di servizi pubblici locali, posto dall'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, è influenzato sia dalla sopravvenienza della disposizione di cui all'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013 (che prevede la decurtazione dei compensi in presenza di determinati

presupposti) sia dalla nozione di contribuzione pubblica accolta dal richiamato art. 6, comma 2. È, quindi, prioritario un approfondimento sulla riconducibilità del fondo di dotazione iniziale di cui all'art. 114 del TUEL alla categoria dei *“contributi a carico delle finanze pubbliche”*.

2. La disposizione dell'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010 è stata unanimemente definita come una norma di contenimento del costo degli apparati amministrativi.

Trattandosi di norma derogatoria del principio costituzionale di cui all'art. 36 Cost. - che riconosce ad ogni lavoratore il diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro prestato - ne è stato predeterminato l'ambito di applicazione.

Pertanto, sono state espressamente enumerate le fattispecie escluse e definite le condizioni applicative per i soggetti compresi nel perimetro.

La norma recita: *«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. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli 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 sul reddito delle 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, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, 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, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società»*.

A seguito della norma di interpretazione autentica posta dall'art. 35, comma 2-bis, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, tra gli organi collegiali la cui partecipazione è gratuita non sono compresi i collegi dei revisori dei conti e sindacali.

3. L'azienda speciale di cui all'art. 114 del TUEL, non rientrando in alcuna ipotesi di esclusione, è astrattamente compresa nel novero degli enti interessati dalla norma di contenimento.

Il punto in discussione è la sua appartenenza, *de plano*, al catalogo degli *“enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche”*.

La tesi affermativa è sostenuta dalla prevalente giurisprudenza in sede di controllo, secondo cui l'azienda speciale, in quanto destinataria del capitale di dotazione, sarebbe annoverabile tra gli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche.

La predetta tesi omette di considerare che la partecipazione al fondo di dotazione è elemento costitutivo dell'azienda speciale.

4. Ai sensi dell'art. 114, comma 1, del TUEL, «*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*».

Trattasi di un soggetto di diritto a sé stante, indipendente e diverso dall'ente locale che l'ha costituito, ossia uno strumento per la gestione di un servizio pubblico. All'ente locale compete conferire il capitale di dotazione iniziale, oltre all'approvazione degli atti fondamentali dell'azienda speciale: il piano-programma comprendente il contratto di servizio, il *budget* economico triennale, il bilancio di esercizio con il relativo piano degli indicatori. Anche lo statuto, al momento della costituzione dell'azienda speciale, viene approvato dal Consiglio comunale o provinciale. Spetta, pertanto, all'azienda procedere autonomamente, secondo le regole di economicità che caratterizzano l'esercizio di un'impresa, nel perseguimento dei fini posti dall'ente locale (art. 114, commi 4-8, TUEL).

L'appartenenza dell'azienda speciale alla categoria degli enti pubblici economici (Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2012, n. 641; Cass. Sez. un., 15 dicembre 1997, n. 12654) comporta, oltre all'iscrizione e al deposito dei bilanci nel Registro delle imprese, l'assoggettabilità alla disciplina di diritto privato per quanto attiene al profilo dell'impresa e per i rapporti di lavoro dei dipendenti (T.A.R. Liguria, II, 24 maggio 1995, n. 272). Ne deriva che i contratti collettivi di lavoro non sono necessariamente quelli del settore pubblico, ma quelli stabiliti dalle parti in riferimento al settore merceologico di appartenenza. L'azienda speciale, operando come una qualsiasi impresa commerciale, soggiace al regime fiscale proprio delle società di diritto privato e, quindi, è soggetto passivo di imposta distinto dall'ente locale, ai fini del pagamento di IVA, IRES e IRAP (Cass., Sez. V, 15 aprile 2005, n. 7906; Cons. Stato, Sez. III, 18 maggio 1993, n. 405). Ciò diversamente dalle aziende ex municipalizzate e dagli altri enti strumentali degli enti territoriali, ai quali si applicano le agevolazioni di cui all'art. 6, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, come sostituito dall'art. 66, comma 8, d.l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito dalla l. 29 ottobre 1993, n. 427. Le aziende speciali sono, quindi, soggetti passivi IRES, a norma dell'art. 73, comma 1, lett. b), d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, modificato dall'art. 1, comma 74, lett. a), n. 2), l. 27 dicembre 2006, n. 296, nella propria qualità di enti «*che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali*».

Chiarito che gli enti pubblici economici «*restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino imprenditorialmente con strumenti privatistici*» (Cass., Sez. un., 2 settembre 2013 n. 20075), la giurisprudenza amministrativa li ha, tuttavia, espunti dalla nozione di amministrazione pubblica in senso stretto (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2012, n. 641: fattispecie in cui è stata preclusa ai dipendenti di un'azienda speciale, risultante dalla trasformazione di una società per azioni, l'applicazione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

L'azienda speciale consortile, rispetto a quella prevista dall'art. 114 del TUEL, si caratterizza per la presenza di un organo in più: l'assemblea consortile. Infatti, l'art. 31 del TUEL, richiama la disciplina del richiamato art. 114.

Tali caratteristiche sono proprie dell'azienda speciale sin dalla originaria previsione di cui all'art. 23, l. 7 agosto 1990, n. 142.

5. I delineati tratti civilistici sono stati accentuati dalle modifiche all'art. 114 del TUEL apportate dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, da cui emerge, con palmare evidenza, un ordinamento contabile improntato al sistema economico patrimoniale coerente con la natura imprenditoriale riconosciuta all'azienda.

Nel predetto contesto normativo, l'indicazione statutaria del capitale di dotazione è da intendersi, sulla base delle disposizioni civilistiche e dei principi contabili, *«quale garanzia patrimoniale minima a favore dei creditori aziendali da iscrivere, unitamente alle riserve di legge e statutarie, quale autonoma voce del patrimonio netto nel passivo dello stato patrimoniale»* (C. conti, Sez. contr. Lombardia, n. 250/2014). Va, inoltre, ricordato che *«Sono iscritte nello stato patrimoniale anche le partecipazioni al fondo di dotazione di enti istituiti senza conferire risorse, in quanto la gestione determina necessariamente la formazione di un patrimonio netto attivo o passivo»*, ai sensi del punto 6.1.3 lett. b), del Principio contabile applicato allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011.

Si consideri, peraltro, che anche lo *“schema tipo di bilancio di esercizio delle aziende di servizi dipendenti dagli enti territoriali”* approvato dal Ministro del tesoro con D.M. 26 aprile 1995, ai sensi del d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 (*“Approvazione del nuovo Regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli Enti Locali”*), prevedeva, all'art. 44, l'iscrizione del valore del capitale di dotazione dell'azienda quale componente del patrimonio netto, analogamente a quanto previsto dall'art. 2424 c.c. per lo stato patrimoniale delle società per azioni.

6. L'applicazione all'azienda speciale delle regole contabili proprie delle società di capitali risulta ulteriormente avvalorata dalla possibilità, ammessa dalla giurisprudenza contabile, di trasformazione di una società per azioni detenuta dall'ente locale in azienda speciale.

Questa Sezione, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2014/QMIG del 21 gennaio 2014, ha affermato che *«l'operazione di trasformazione eterogenea di una società di capitali che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica (nella specie, il servizio idrico) in azienda speciale consortile, è compatibile sia con le norme civilistiche, trattandosi di organismi entrambi dotati di patrimonio separato, a garanzia dei terzi e dei creditori, e sia con le disposizioni pubblicistiche, intese a ricondurre tali organismi ad un regime uniforme quanto al rispetto dei vincoli di finanza pubblica»*.

Tale conclusione muoveva dal riconoscimento normativo dell'azienda speciale come modalità alternativa di gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale,

unitamente alla ravvisata contiguità normativa tra lo statuto dell'azienda speciale e quello delle società. Rinviano ai punti 6-9 della richiamata deliberazione n. 2/SEZAUT/2014/QMIG per la cronistoria delle complesse vicende che hanno interessato i servizi pubblici locali, si è preso atto del venir meno del divieto alla gestione diretta, o mediante azienda speciale, dei predetti servizi, nonché dell'evoluzione del quadro normativo verso una regolamentazione articolata della materia focalizzata sulle ricadute economiche delle attività esternalizzate sui bilanci degli enti e non soltanto sulla definizione dei modelli organizzativi. In tale prospettiva, tutti gli organismi partecipati (quale che sia la forma giuridica) sono stati interessati da disposizioni di contenimento della spesa.

Di tale rinnovato approccio costituisce esempio la disposizione dell'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013, che, nella formulazione originaria, prevedeva misure restrittive - in tema di compensi agli organi di amministrazione - di uguale contenuto per aziende speciali e società partecipate (*«A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni [e le società] a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante»*).

La successiva entrata in vigore del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito, TUSP), ha determinato la modifica del richiamato comma 554, attualmente circoscritto ad aziende speciali e istituzioni, mentre l'identico contenuto è stato replicato, per le società a partecipazione pubblica, nell'art. 21, comma 3, del TUSP (*«Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante»*).

Identica sorte per le ulteriori misure di contenimento della spesa previste dalla l. n. 147/2013, tra cui l'accantonamento a fondo perdite in caso di risultato di esercizio negativo nell'esercizio precedente. Le relative disposizioni, poste dall'art. 1, commi 551 e 552, sono state emendate dall'art. 27 del TUSP, ossia riguardano oggi soltanto aziende speciali e istituzioni, mentre norme di identico contenuto sono state replicate, per le

società a partecipazione pubblica, dall'art. 21, commi 1 e 2, del TUSP (disciplinanti il Fondo perdite società partecipate).

7. Il descritto quadro normativo, come evoluto nel tempo, legittima la posizione interpretativa della Sezione remittente, volta a mettere in discussione l'inclusione dell'azienda speciale, *de plano*, nel catalogo degli "enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche".

Alle argomentazioni fondate sulla natura del fondo di dotazione che - nella disciplina dell'art. 114 del TUEL è elemento costitutivo dell'azienda e, pertanto, non è assimilabile a un mero contributo pubblico - si aggiungono le evidenze sull'omogeneità di disciplina tra aziende speciali e società a partecipazione pubblica, quanto a misure di contenimento della spesa.

In tale prospettiva, appare scarsamente giustificabile l'opposta disciplina in tema di compensi agli organi di amministrazione.

8. Per completezza, va ricordato che la Sezione remittente ha inteso circoscrivere l'area dei "contributi a carico delle finanze pubbliche" escludendo che tale qualificazione possa essere riconosciuta ai corrispettivi da contratto di servizio.

Nella deliberazione di remissione si rammenta che trattasi di poste da includere nella voce A1 del conto economico (Ricavi dalle vendite), ossia di erogazioni che vengono riconosciute a fronte della copertura di un servizio reso e, quindi, connaturate alla finalità istituzionale dell'azienda speciale che costituisce, appunto, una delle modalità di gestione del servizio di interesse generale. Questa Sezione non ignora possibili criticità che possono essere favorite da omissioni di controllo, da parte dell'Amministrazione, in merito alla corretta definizione ed attuazione dei contratti di servizio, come ha più volte evidenziato, in sede di referto annuale sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali (deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG). Tuttavia, la circostanza che determinati contratti, in concreto, siano risultati sovradimensionati rispetto al fatturato, avendo incluso poste a titolo di ripiano perdite, non muta la natura giuridica del contratto di servizio né la sua funzione economico-sociale nel delicato settore dei servizi pubblici di interesse economico generale.

Ne deriva che, per le ragioni sopra esposte, sono fuori dalla nozione di contribuzione pubblica sia il conferimento da parte dell'Ente locale del fondo di dotazione sia l'erogazione di somme a titolo di contratto di servizio. In tal senso è anche la lettura delle predette disposizioni da parte della Sez. giur. Umbria, con la citata sentenza n. 52/2016, confermata in appello.

9. Allo scopo di fornire un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, è necessario considerare il tema della concreta erogazione di somme che possano rientrare nel novero dei "contributi a carico delle finanze pubbliche".

La facoltà dell'Ente locale di concedere contributi all'azienda speciale è espressamente prevista dall'art. 114, comma 6, del TUEL, nonché dell'11-ter, d.lgs. n. 118/2011, posto che, nella nozione di ente strumentale di una regione o di un ente locale, può essere previsto «l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione».

Poiché tali contributi non sono elementi costitutivi dell'azienda speciale (come il fondo di dotazione), né sono connaturati alla *mission* istituzionale della stessa (come il contratto di servizio), essi possono essere erogati o meno.

Dalla eventualità della loro erogazione residua uno spazio applicativo per l'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013, le cui disposizioni saranno destinate alle aziende speciali che non hanno ricevuto contributi pubblici. Per contro, l'operatività dell'art. 6, comma 2, d.l. n. 78/2010, è riservata alle aziende speciali che i contributi li hanno ricevuti.

Questa prospettazione è coerente con la *ratio* delle richiamate disposizioni, entrambe dirette al contenimento della spesa, con diverse declinazioni.

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.

Diversamente opinando, verrebbe meno la ragionevolezza della norma di contenimento di cui all'art. 1, comma 554, l. n. 147/2013, a meno di non voler applicare la riduzione del 30% sul solo gettone di presenza di 30 euro.

In questi termini il Collegio definisce la questione di massima proposta.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio con la deliberazione n. 6/2019/QMIG, enuncia 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)».

La Sezione regionale di controllo per il Lazio si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 28 maggio 2019.

Il Relatore
F.to Adelisa CORSETTI

Il Presidente
F.to Angelo BUSCEMA

Depositata in segreteria il 3 giugno 2019

Il Dirigente
F.to Renato PROZZO