

**REPUBBLICA ITALIANA****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE****COLLEGIO N. 2**

composta dai magistrati:

Piergiorgio Della Ventura presidente

Fabrizio Gentile consigliere

Franco Vietti consigliere relatore

Davide Floridia referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 7 maggio 2020;

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 21 marzo 1953, n.161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n.179 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*), concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n.14 e successive modificazioni;

visto il "Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il

Consiglio permanente degli enti locali", sottoscritto il 6 aprile 2012 e, in particolare, l'articolo 4 (Attività consultiva);

viste le note 15 maggio 2017, n. 167 e 31 luglio 2019, n. 822, con le quali il Presidente della Sezione ha fissato i criteri sulla formulazione delle richieste di parere e sul relativo procedimento;

visto il decreto 14 febbraio 2020, n. 2, con il quale il Presidente della Sezione ha costituito i Collegi, ai sensi dell'articolo 3 del richiamato d.lgs. n. 179/2010;

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Aosta per il tramite del Presidente del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), assunta al protocollo di questa Sezione con prot. n. 463 del 1° aprile 2020;

vista l'ordinanza 9 aprile 2020, n. 7 con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al consigliere Franco Vietti;

visto il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 ed in particolare l'articolo 85, commi 2 e 3, lett. e), come sostituito dall'articolo 5 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28;

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

viste le ordinanze del Presidente della Sezione 23 marzo 2020, n. 6, 14 aprile 2020, n. 8 e 30 aprile 2020, n. 12, contenenti disposizioni per

lo svolgimento delle attività istituzionali della Sezione, nell'ambito delle misure finalizzate a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19;

vista l'ordinanza 5 maggio 2020, n. 13, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza, in collegamento da remoto (videoconferenza), per deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, consigliere Franco Vietti;

F A T T O

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL) ha inoltrato a questa Sezione la richiesta di parere, formulata dal Sindaco del Comune di Aosta, in merito all'applicazione dell'art. 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazione dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Nello specifico, il quesito del Sindaco richiedente è di seguito (integralmente) riportato: *“Preso atto dell'attuale interpretazione giurisprudenziale contabile (cfr. deliberazione n. 34/2019 della Corte dei conti, sezione di controllo per la Sardegna) e dell'orientamento del MEF in data 10 giugno 2019 (all.1) con la presente si chiede a decorrere da quanto siano applicabili i suddetti orientamenti, consolidatisi nel corso del 2019, che individuano il criterio di competenza e il computo degli oneri ai fini della commisurazione dei compensi di cui all'art. 4 comma 4 del D.L. 95/2019. In particolare, si chiede a Codesta Spettabile sezione di controllo della Corte dei Conti se tali criteri siano applicabili retroattivamente in quanto da recenti approfondimenti in relazione alla società interamente partecipata dal*

Comune, di concerto con il collegio sindacale (all.2) e previo confronto con l'allora Direttore generale di Aps spa, Ing. Canale, meglio evidenziati nella relazione recante "premio di risultato APS anni 201516-17" e relativo allegato (all. 3 e 4) è emerso che il quadro normativo dell'epoca aveva indotto gli organi della Società al computo dei compensi di cui all'art. 4. comma 4 del D.L. 95/2012 secondo un criterio di cassa, esclusi gli oneri, in luogo di uno di competenza come invece desunto dai recenti principi giurisprudenziali e orientamenti formati nel corso dell'anno 2019 e sopra citati".

A corredo del richiamato quesito, vengono prodotti 4 allegati:

- l'allegato n. 1 concerne l'avviso, in data 10 giugno 2019, della struttura del Ministero dell'economia e finanze, individuata all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), espresso nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite dal comma 2, del medesimo articolo 15, in materia di formulazione di orientamenti e indicazioni in ordine all'applicazione del TUSP. In particolare, il predetto orientamento fornisce indicazioni concernenti il rispetto del limite ai compensi degli amministratori individuato dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175/2016, definendone, da un lato, il perimetro soggettivo di applicazione (tutte le società partecipate, senza distinzione alcuna) e, dall'altro, gli elementi costitutivi del compenso dell'organo amministrativo (tra cui sono da ricomprendere, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tutte le componenti incluse nel costo complessivo: compensi fissi, eventuali

emolumenti variabili, anche legati alla *performance* aziendale, ed eventuali rimborsi spese determinati in misura forfettaria);

- l'allegato n. 2 si compone di tre verbali del Collegio sindacale dell'APS, in data 4, 7 e 11 febbraio 2020. Al verbale dell'11 febbraio 2020 sono, inoltre, allegate: una nota in data 5 febbraio 2020, del consulente dell'APS, Dott. Walter Pivato, avente ad oggetto "*Trattamento contabile premio di risultato*"; una tabella riepilogativa della verifica dei costi del Consiglio di amministrazione dell'APS, a sua volta allegata ad una nota del Presidente dell'APS prot. n.11957, in data 4 marzo 2020, indirizzata al Sindaco, al Vice Sindaco, al Segretario generale e all'Ufficio legale del Comune di Aosta e, in conoscenza, al Presidente del Collegio Sindacale dell'APS;

- l'allegato n. 3 riguarda una nota in data 25 febbraio 2020, a firma dell'Ing. Vittorio Canale, ex Direttore generale dell'APS, avente ad oggetto "*Premio di risultato APS anni 2015-16-17*";

- l'allegato n. 4 costituisce ulteriore allegazione al precedente allegato n. 3, e riguarda uno stralcio del seminario intitolato "*Le modifiche alla composizione degli organi sociali e sul personale nelle partecipate totalitarie e miste degli enti locali*", svoltosi in data 30 settembre 2014.

DIRITTO

1. Preliminarmente all'esame del merito della richiesta di parere, occorre verificare se la stessa presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla

legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica e la rispondenza degli stessi a problematiche generali e astratte, e non già a casi specifici, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge e nel rispetto della giurisprudenza di questa Corte.

2. Quanto al primo profilo, la richiesta di parere in epigrafe è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo dal Sindaco del Comune di Aosta, per il tramite del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), a ciò legittimato dall'art. 4 del "*Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali*", in premessa citato.

3. Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva, occorre, innanzitutto, considerare che il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, "*motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica*" (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

3.1 Ciò posto, allo scopo di individuare i limiti di tale funzione consultiva, è necessario richiamare le linee fondamentali della nozione di "*contabilità pubblica*" tracciate dalla giurisprudenza contabile. La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, ha ricondotto la nozione di contabilità pubblica "*...alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo*

in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli", fermo restando, però, che *"le richieste di parere non possono concernere l'adozione di specifici atti di gestione, né inerire ad attività già espletate, ma devono avere ad oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l'attività consultiva della Corte concretarsi in una compartecipazione all'amministrazione attiva o in una sua approvazione".* In tal senso, resta precluso alle Sezioni regionali di controllo di assurgere a organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Il perimetro tracciato dalla Sezione delle Autonomie e i relativi limiti oggettivi alle richieste di pareri sono stati confermati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, con la quale è stato ribadito che *"il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* e che tale nozione consente di mettere in luce sia *"la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione"*, sia l'*"autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo"*. Le SS.RR. hanno inoltre rimarcato come l'attività consultiva debba essere svolta senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali.

Allo stesso proposito giova, ancora, rammentare quanto ritenuto da questa Sezione – in considerazione della peculiare disciplina del citato d.lgs. n. 179/2010 – in ordine alla riferibilità della nozione di “*contabilità pubblica*” ai temi e agli argomenti che ordinariamente costituiscono (o possono costituire) oggetto di controllo da parte della Sezione (*ex multis*, deliberazione n.17 del 18 settembre 2013).

Infine, sempre in relazione al profilo oggettivo, corre l’obbligo di richiamare le note prot. n.167 del 15 maggio 2017 e prot. n. 822 del 31 luglio 2019 del Presidente di questa Sezione, in materia di richiesta di motivato avviso, con le quali, in adesione alle linee fondamentali tracciate in argomento sopra richiamate, è stata espressamente evidenziata l’esigenza che ogni richiesta di parere debba contenere l’attestazione dell’“*assenza*”:

- *di provvedimenti già adottati dall’Amministrazione, non essendo consentita la verifica ex post della loro regolarità o legittimità, né l’ingerenza del giudice contabile nell’attività di amministrazione attiva;*
- *di dirette o potenziali commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti;*
- *d’interferenze con procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi o penali;*
- *di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”.*

3.2 Con riferimento a quanto sopra precisato, risulta necessario innanzitutto porre l’attenzione sulla formulazione del parere in

argomento, che risulta effettuata in termini eccessivamente vaghi: da un lato, infatti, la richiesta di parere fa espresso rinvio a numerosi allegati (che non sempre ne completano l'intelligibilità); dall'altro, nulla viene precisato in merito alla disciplina di riferimento (se non con un mero rinvio "*al quadro normativo dell'epoca*") che sarebbe stata la fonte in base alla quale la Società APS SPA, interamente partecipata dal Comune di Aosta, avrebbe adottato gli atti che allo stato attuale confliggono, a giudizio del Collegio sindacale della Società *de qua*, con i più recenti criteri ermeneutici della giurisprudenza contabile e con l'orientamento prefigurato dal MEF in materia.

3.3 Il quesito proposto dal Sindaco, così come formulato, ancorché riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione richiamata in precedenza - in quanto si innesta su una disposizione concernente i limiti della spesa pubblica finalizzata alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012) - non presenta però i necessari caratteri della generalità e dell'astrattezza, poiché palesemente riferito ad un caso specifico e concreto, ovvero la determinazione e la contabilizzazione dei compensi (peraltro già erogati) ai componenti del consiglio di amministrazione della società APS SPA.

3.4 Con riferimento alla fattispecie in esame, vengono inoltre in rilievo atti e comportamenti posti in essere dagli organi societari, nel periodo 2015-2018, che hanno determinato scelte di ordine amministrativo-gestionale in ordine alle quali il Collegio Sindacale si è già espresso in modo puntuale, muovendo diversi rilievi alla gestione societaria (come

risulta dai verbali in data 4, 7 e 11 febbraio 2020 contenuti nell'allegato n. 2 alla richiesta di parere).

Il predetto organismo di controllo segnala, infatti, *“diversi errori e incongruenze negli importi relativi ai compensi all'organo amministrativo nelle note integrative dei vari bilanci. Per il 2013 veniva riportato il costo comprensivo di oneri sociali e indennità di risultato; per il 2014 veniva indicata solo le indennità di funzione senza oneri sociali; nel 2015 veniva nuovamente indicato il costo comprensivo degli oneri sociali”* (pag. 1, verbale 4 febbraio 2020). In particolare, la verifica esperita dall'Organo in relazione ai compensi del consiglio di amministrazione della APS SPA per gli anni dal 2015 in poi, accerta sforamenti di varia entità (euro 15.422,63 per il 2015; euro 2.876,30 per il 2016; euro 3.104,80 per il 2017; euro 1.418,36 per il 2019), tanto da muovere il rilievo che *“per gli eventuali profili di danno erariale si precisa che nel 2015 tre componenti del cda erano dipendenti del Comune di Aosta e il relativo compenso veniva versato dalla società APS S.p.A. direttamente al Comune di Aosta”* (pag. 3, verbale 4 febbraio 2020).

3.5 In considerazione di quanto precede, una pronuncia di questa Sezione non potrebbe non configurarsi come una valutazione *ex post* dell'azione amministrativa posta in essere dall'ente: in ciò, non solo invadendo il campo rimesso all'attività gestionale e decisionale dello stesso, ma configurando potenzialmente soluzioni non conciliabili con successive pronunce di altri plessi di questa Corte (*ex plurimis*, Sez. controllo Lombardia, n. 8/2019 e Sez. controllo Piemonte, n. 71/2019).

Quanto innanzi determina, anche per tale via, l'inammissibilità dell'istanza in esame, in quanto volta ad acquisire un parere in ambito di competenza della funzione giurisdizionale attribuita dall'ordinamento ad altri organi della Corte dei conti, con una sorta di assenso *ex post* circa la correttezza di atti gestionali che hanno oramai dispiegato i propri effetti.

P. Q. M.

Per le esposte motivazioni e considerazioni, la Sezione dichiara l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere in epigrafe, presentata dal Sindaco del Comune di Aosta per il tramite del Consiglio permanente degli enti locali.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Aosta, nonché al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e al Presidente del Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in collegamento tramite videoconferenza, nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2020.

Il relatore

(Franco Vietti)

Il presidente

(Piergiorgio Della Ventura)

Depositata in segreteria il 7 maggio 2020

Il funzionario

(Debora Marina Marra)