SENT. 38/2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:
Tommaso Miele Presidente
Federico Pepe Giudice
Gerardo de Marco Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto in data 29.07.2016 al n. 19374 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale nei confronti del signor [redacted] difeso dall'Avv. [redacted] di [redacted]

Uditi all'udienza pubblica del 14 marzo 2017 il Procuratore Regionale Maurizio Stanco e l'Avv. [redacted]

FATTO

1. Con atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione in data 29 luglio 2016 la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il signor [redacted], nella sua coesistente qualità di Sindaco del Comune di [redacted] e di amministratore delegato del Consorzio [redacted] all'epoca dei fatti, chiedendone la condanna al pagamento, in favore dell'amministrazione di appartenenza, dell'importo di euro 20.247,00 oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.
La richiesta di condanna discende dallo svolgimento di incarico remunerato in violazione dell'art. 1, comma 718, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007); in particolare, per l'incarico di amministratore delegato del consorzio, secondo la tesi attrice, sarebbe stato indebitamente percepito il compenso pur dopo il rilascio, da parte della Regione, di un parere negativo circa la legittimità dell'erogazione di un compenso per lo svolgimento dell'incarico stesso, trattandosi di società interamente partecipata dal Comune. Il danno di cui si chiede condanna è stato quindi commisurato dal Pubblico Ministero alle somme maturate dopo la ricezione del parere negativo, cioè dopo la piena consapevolezza, da parte dell'interessato, della illegittimità dell'erogazione.

2. Il convenuto aveva presentato già in fase preprocessuale le proprie deduzioni difensive ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19), nel testo sostituito dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543

(convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639); egli si è anche dichiarato disponibile ad essere sentito personalmente dal Pubblico Ministero, ove se ne ravvisasse l'utilità. Tuttavia, il Procuratore Regionale ha ritenuto di non poter accogliere le giustificazioni addotte e quindi, non ravvisata l'utilità dell'audizione personale, ha emesso l'atto di citazione per cui è causa.

3. Il convenuto si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 20 febbraio 2017. In estrema sintesi, egli eccepisce l'incompetenza (recte, il difetto di giurisdizione) della Corte dei conti (cita: Cass., SS.UU., n. 21962 del 27 ottobre 2016; id., n. 24591 del 1 dicembre 2016); deduce l'inapplicabilità alla fattispecie (connotata dallo svolgimento di incarico gestionale operativo di amministratore delegato e direttore generale della società) della normativa sulla gratuità delle cariche, trattandosi di società "in house providing" soggetta al controllo analogo e sussistendo senz'altro il diritto al compenso (cosa ben diversa dall'indennità di carica, mai percepita) in favore del convenuto quale lavoratore dipendente, secondo il deliberato assembleare, come da parere legale versato in atti; in ogni caso, se si ritenesse contra legem l'atto assembleare, la responsabilità sarebbe da addebitare all'assemblea e non all'amministratore delegato o direttore generale percipiente; il compenso è considerato costo ed ha natura di spesa di esercizio. Sulla natura e sullo svolgimento dell'opera lavorativa prestata presso [redacted], nonché sulla registrazione in bilancio del correlato costo, il convenuto chiede in via istruttoria l'ammissione di prova testimoniale, concludendo per la declaratoria di incompetenza (recte, difetto di giurisdizione) della Corte dei conti e per il rigetto della domanda, con vittoria delle spese di lite.

4. All'udienza pubblica del 14 marzo 2017 sono comparsi il Procuratore Regionale Maurizio Stanco e l'Avv. [redacted] per il convenuto. Le parti hanno rispettivamente insistito per l'accoglimento delle proprie tesi, come da verbale.

Il Pubblico Ministero, in ordine alla giurisdizione, si è richiamato alla giurisprudenza ormai consolidata sulle società in house. Ha poi osservato che in atti v'è prova della nomina del convenuto quale amministratore delegato e che non v'è invece prova del contratto di lavoro dipendente come direttore generale; ancorché constasse la contestuale investitura del convenuto come direttore generale, nulla comunque muterebbe in termini di divieto di erogazione del compenso. Ha infine rappresentato che la stessa [redacted] ha già chiesto la restituzione dei compensi in giudizio all'interessato per un importo di oltre seicentomila euro.

L'Avv. [redacted] a sua volta, si è riportato alla memoria, sviluppandone oralmente le principali argomentazioni.

DIRITTO

1. Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti.

1.1. Nella prospettazione di parte attrice, infatti, non viene in rilievo una mera controversia di lavoro, tra dipendente e datore, concernente l'an o il quantum della retribuzione spettante. Piuttosto, viene in rilievo la speciale normativa di contabilità pubblica che, sotto ben altro profilo, vieta la remunerabilità degli incarichi conferiti ad amministratori pubblici in società partecipate.

1.2. Inoltre, il riferimento difensivo alla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in materia di società partecipate non si attaglia alla fattispecie: è lo stesso convenuto infatti ad insistere sulla natura di società in house della [redacted]., assoggettata a controllo analogo, e detta qualificazione non è stata contestata dalla Procura Regionale. Ne discende la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio della società in house medesima (cfr. Cass., SS.UU., n. 5491 del 2014; n. 26283 del 25.11.2013; n. 7293 del 13.04.2016).

1.3. Ad ogni modo, essendo stato il convenuto evocato in giudizio nella sua coesistente qualità di Sindaco di un ente locale, oltre che di amministratore delegato di [redacted]., non può dubitarsi della sussistenza di un "rapporto di servizio" con l'amministrazione pubblica, sufficiente a radicare la giurisdizione amministrativo-contabile.

2. Nel merito, l'azione della Procura Regionale è fondata, sussistendo tutti gli elementi costitutivi della responsabilità erariale.

2.1. La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), ha previsto che, ferme restando le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità, "l'assunzione, da parte dell'amministratore di un ente locale, della carica di componente degli organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società" (art. 1, comma 718).

La ratio della disposizione è agevolmente individuabile nella duplice concorrente finalità di: 1) conseguire un risparmio di spesa, in relazione all'elevato numero delle partecipazioni pubbliche detenute da enti locali e dell'ammontare dei compensi erogati ai relativi esponenti, già remunerati come amministratori pubblici; 2) garantire che gli esponenti societari da retribuire siano nominati in virtù di una scelta di carattere tecnico, anziché per ragioni politiche, ed evitare ogni possibile conflitto di interesse a tal fine.

2.2. In fatto, è incontestato che il convenuto, il quale era sindaco di ente locale, ha svolto presso la [redacted] l'incarico di amministratore delegato, percependo la correlata remunerazione in violazione della citata normativa. Giova porre in risalto come in tutta la corrispondenza versata in atti egli si sia sempre qualificato come "amministratore delegato" (e tale è l'incarico conferitogli). Lo svolgimento, in concreto, di funzioni proprie di un "direttore generale" restano comunque irrilevanti, potendosi comunque qualificare come "componente degli organi di amministrazione", agli effetti della citata normativa, l'amministratore delegato che svolga anche funzioni operative, come nel caso di specie.

Sussistono, quindi, sia il rapporto di servizio, sia la violazione di legge, reputando la Sezione ampiamente condivisibili le motivate posizioni espresse, in proposito, dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ripresa tanto nel parere della regione Abruzzo quanto nell'atto di citazione, ai quali può farsi rinvio.

Sussiste, altresì, il pregiudizio per le finanze pubbliche, essendo stati versati al convenuto compensi in violazione dell'espresso divieto di legge.

2.3. In ordine all'elemento psicologico si osserva quanto segue.

La questione della remunerazione del convenuto, insieme ad altre criticità, aveva formato oggetto di un lungo ed acceso dibattito ed aveva perciò dato luogo ad un fitto scambio di corrispondenza tra l'ente gestore [redacted] e l'ente affidante [redacted], non privo di contenuti polemici (si veda il carteggio versato in atti).

Il [redacted] aveva quindi richiesto un parere legale al prof. [redacted] il quale si era espresso favorevolmente; tuttavia questo parere, su cui si fondava (e si fonda tuttora) la tesi interpretativa del convenuto, era stato poi seguito dal contrario parere dell'avvocatura regionale, la quale avallava invece la linea interpretativa propugnata dall'[redacted] affidante.

Come ha correttamente rimarcato il Pubblico Ministero, pur dopo che la Regione si era espressa negativamente, il [redacted] non adottò alcuna iniziativa né svolse alcuna valutazione in proposito; il convenuto, quale amministratore delegato, continuò quindi ad attribuirsi la remunerazione stabilita dall'assemblea, come in precedenza.

In ciò risiede la sua colpa grave perché, malgrado il proprio patente interesse personale nella vicenda, ignorò del tutto il motivato parere contrario della Regione, sostanzialmente "auto-pagandosi" il compenso anche per le mensilità successive.

2.4. Il nesso causale è reso evidente dalla diretta consequenzialità tra l'operato del convenuto e il pregiudizio economico patito dalle finanze pubbliche, sulle quali è finito per gravare il costo di una prestazione che non poteva essere remunerata.

3. Ne discende la fondatezza della domanda svolta dal Pubblico Ministero il quale, giova ribadirlo, non ha contestato dinanzi a questa Corte – a titolo di responsabilità amministrativa – gli oltre seicentomila euro di compensi percepiti dal [redacted]nel corso dell'incarico, ma solo la parte relativa alle mensilità a lui riconosciute successivamente al parere regionale del luglio 2012.

4. Non si ritiene di poter fare uso, in fattispecie, del potere di riduzione dell'addebito: diversamente ragionando, la finalità della norma verrebbe privata di pregnanza e si consentirebbe che fosse definitivamente portato ad effetto, seppur parzialmente, un effetto vietato dalla legge.

5. Nelle suesposte considerazioni resta assorbita ogni altra questione.

6. La somma di condanna pari a euro 20.247,00 (con liquidazione dell'importo incontestata in questa sede) va maggiorata di rivalutazione monetaria dalla data di indebita percezione dei compensi fino alla presente sentenza; sulla somma così rivalutata competono gli interessi legali, dalla presente sentenza al saldo.

7. Le spese del giudizio, da versare allo Stato, seguono la soccombenza e sono liquidate con separata nota a cura della Segreteria, in applicazione estensiva dell'art. 31, co. 5, del codice della giustizia contabile.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo,

CONDANNA

il signor [redacted] al pagamento, in favore del Consorzio [redacted] dell'importo di euro 20.247,00 (ventimiladuecentoquarantasette/00), oltre rivalutazione e interessi legali come in motivazione.

Le spese del giudizio da versare allo Stato, liquidate con separata nota a cura della segreteria, gravano sul convenuto soccombente.

Così deciso in L'Aquila il 14 marzo 2017.

Il giudice estensore	Il Presidente
(Gerardo de Marco)	(Tommaso Miele)

Depositata in Segreteria il 05/04/2017

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Antonella Lanzi)