

LUIGI CORRELLA

Una delle previsioni del decreto legge n. 78, più noto come la manovra d'estate, è destinata a ripercuotersi in modo penalizzante su molte delle nostre organizzazioni. Ci riferiamo all'obbligo di sostanziale gratuità che, a termini del 2° comma dell'articolo 6 della norma citata, dovrebbe da ora caratterizzare la partecipazione agli organi collegiali degli enti, anche privati, che ricevono contributi a carico della finanza pubblica. Va riconosciuto che in sede di conversione del decreto, attuata con la legge n. 122/2010, il numero degli esclusi dall'applicazione di questa norma è stato allargato. Ma ne restano comunque tutt'ora potenzialmente invischiate intere categorie di organizzazioni senza, a nostro parere, sostanziali differenze di merito rispetto a quelle escluse.

L'esclusus normativo è abbastanza semplice da riepilogare. Sin dalla sua prima formulazione il D.L. 78 ha previsto che la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che ricevono contributi pubblici possa essere soltanto onorifica. Salva una serie limitata di eccezioni, viene cioè vietata in modo pressoché assoluto la corresponsione di compensi, comunque denominati, ai partecipanti a tali organi. Resta non salve solo la possibilità di rimborsare le spese effettivamente sostenute e di erogare un gettone di presenza, limitato peraltro ad un importo massimo simbolico di trenta euro a seduta giornaliera.

La sanzione, in caso di mancato rispetto del divieto, è drastica. Le organizzazioni private che, essendovi soggette, non si adegueranno non potranno più percepire contributi pubblici. Escluso dalla stretta solo il 5 per mille perché non costituisce un contributo a carico della finanza pubblica in quanto prelevato dal gettito fiscale prima che venga incamerato in senso proprio dallo Stato. Pur apprezzando il privilegio accordato dal legislatore a questo strumento di sussidiarietà orizzontale noi osserviamo soltanto che si tratta comunque di una forma di contribuzione pubblica che dovrebbe essere altrettanto amministrata da chi la riceve.

Ma tant'è, ad esito delle modifiche apportate dalla legge di conversione vengono esonerate dal divieto, oltre alle Università, anche gli enti e le fondazioni di ricerca e gli enti equiparati, nonché le ONLUS, le associazioni di promozione sociale e gli enti pubblici economici che saranno individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Beneficiario, da ultimo, di questa apertura anche le società, in generale, anche esse sottratte all'obbligo di gratuità degli incarichi istituzionali.

La norma perde però così la maggior parte del suo potenziale pratico. Almeno quello che le si deve attribuire considerando che dovrebbe far parte dei provvedimenti tesi a concretamente ridurre il costo degli apparati amministrativi della Pubblica

CDL La partecipazione gratuita agli organismi di amministrazione

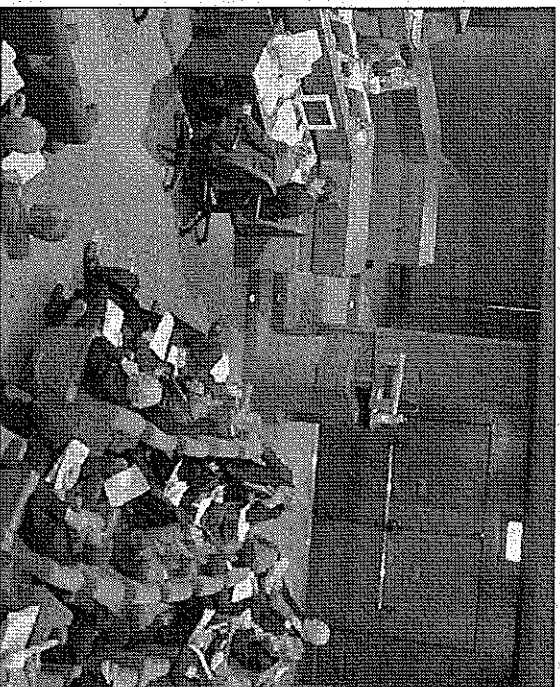
Se il consigliere non ha diritto al gettone

Amministrazione. Essendo state escluse tutte le società, anche quelle a partecipazione pubblica, restano infatti soggette all'obbligo di gratuità sostanziale, mentre solo alcune categorie di enti privati non lucrativi. Per esempio quelli che non operano nel settore della ricerca, o non sono ad essi equiparabili, ovvero quelli che non rivestono la qualifica di Onlus o di associazione di promozione sociale. Insomma, ad esito dell'accordo politico post decreto e dell'esclusione delle società il vincolo grava ora solo su un buon numero dei nostri enti che costituiscono comunque un gruppo residuale rispetto all'intera platea dei beneficiari di contributi pubblici. La modifica apportata in sede di conversione è stata attuata certamente per consentire, soprattutto alle società ma anche agli enti della ricerca ed alle Onlus, di remunerare specifiche, spesso necessarie, competenze e professionalità. Così com'è oggi formulata la norma potrebbe costituire dunque, a danno di molte altre organizzazioni per le stesse ragioni meritevoli, una ingiustificata disparità di trattamento incompatibile con i principi giuridici che caratterizzano il nostro ordinamento.

Senza tornare sulla natura sostanziale del 5 per mille, sarebbe poi da approfondire quali siano i contributi pubblici in relazione ai quali sorge il divieto di remunerazione delle cariche. Per esempio occorrerebbe capire se siano tali anche quelli aventi natura corrispettiva, derivanti da convenzioni ed altri analoghi rapporti contrattuali. Ovvero se il divieto sia da correlare solo ai contributi generici a fondo perduto. Non è neppure affrontata l'ipotesi che uno stesso ente possa essere beneficiario, in diversa

proporzione, di contributi aventi diversa natura: corrispettivi, generici, a fondo perduto, ecc. Manca, in sostanza, una qualsiasi correlazione quantitativa tra il peso dei contributi che potrebbero far insorgere il divieto e le entrate complessive dell'ente. L'unica cosa certa è che i problemi che la norma pone sono tanti e nessuno sembra di facile soluzione.

Va riconosciuto al legislatore che analoghi principi stanno lentamente affermandosi nell'ordinamento, soprattutto grazie alla



giurisprudenza. È paradigmatico al riguardo il caso di una recente sentenza della Cassazione (cfr.: Cassazione Civile Sez. Un. del 27 aprile 2010 n. 9966) che ha riconosciuto la giurisprudenza della Corte dei Conti sul danno erariale prodotto alla Pubblica Amministrazione da soggetti privati destinatari di finanziamenti pubblici. Nel giungere a tale affermazione la Suprema Corte chiarisce che il baricentro per determinare l'ambito della giurisdizione contabile si è ormai spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno prodotto, od egli scoppiato seguiti dal soggetto coinvolto. In tale prospettiva deve essere certamente sanzionato il soggetto privato che abbia negligenza o incuria, o negativamente sul programma di attività impostogli dalla PA in sede di erogazione del finanziamento pubblico concesso. A nulla rilevando la sua qualifica formalmente privata. Il privato, precisa la SC, è infatti incarica-

to di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'amministrazione, un'attività o un servizio pubblico. Ai fini del giudizio di responsabilità contabile, secondo questa importante pronunzia, non ha rilievo neppure che sussista un rapporto di servizio formale tra l'ente e la persona fisica colpevole o negligente essendo, all'uopo, sufficiente l'esercizio di fatto della funzione e, nel caso di distrazione delle risorse oggetto del finanziamento, la concreta gestione del finanziamento.

Insomma, il più recente o-

rientramento giurisprudenziale attribuisce senz'altro responsabilità pubblica alla gestione di finanziamenti erogati dallo Stato, con tutte le conseguenze del caso.

Questo non può comportare però per automatismo, a nostro sommo parere, un divieto assoluto di remunerare coloro che tale gestione responsabilmente attuano in seno agli organi collegiali degli enti che ne sono destinatari. Tant'è che la norma che stiamo commentando prevede numerose, e soprattutto qualitativamente rilevanti, eccezioni a beneficio, lo abbiamo già osservato, di impegno, professionalità e competenza.

Insomma, così com'è stata tirata la riga, il confine tra i casi in cui l'obbligo di gratuità vale o non vale è a nostro parere ingustificato e arbitrario. Per quale motivo, a condizioni di parità nella qualità e quantità dei finanziamenti pubblici ricevuti, una società a capitale pubblico dovrebbe essere privilegiata rispetto ad un ente privato non lucrativo che, senza poter assumere la qualifica di Onlus, opera in regime di convenzione nel settore sanitario, per esempio.

Ne tantomeno, sempre in relazione all'ampiezza delle deroghe previste, la norma raggiunge in termini assoluti l'obiettivo di ridurre il costo a carico della finanza pubblica.

Potrebbe trattarsi dunque di un eccesso di zelo. Una risposta esagerata, data nel momento di massima esasperazione, alle tensioni emerse sui mercati finanziari internazionali nella scorsa primavera. Insomma una norma che forse si potrebbe anche ripensare.

D'altro canto, l'effetto moralizzatorio che il decreto nel suo complesso persegue per contenere la misura dei compensi dei professionisti della politica e della Pubblica Amministrazione è garan-

tito da altri, certamente condizionali, provvedimenti. Mettendoci mano si potrebbe evitare che organizzazioni del terzo settore nei cui organi siedono, con remunerazioni eque, specifiche professionalità debbano rinunciare.

Si regolamenti piuttosto una misura etica, ragionevole, delle remunerazioni negli enti che ricevono finanziamenti pubblici. Com'è fatto, per esempio, per le Onlus grazie alla presunzione di distribuzione indiretta di utili o avanzati di gestione che si verifica al superamento di certe soglie prestabilite. Potrebbe essere una soluzione, anche se il paragone non è neppure troppo pertinente perché nell'ambito della disciplina sulle Onlus la limitazione prescinde dal fatto che l'organizzazione sia destinataria o meno di contributi pubblici. L'obiettivo tutelato in quel caso è prevenire abusi rispetto al vincolo di non lucratività evitando nel contempo, ma è una sorta di effetto secondario, possibili ingiustificate forme di arricchimento. Il divieto posto dal D.L. 78, soprattutto con le sue eccezioni, ci sembra invece intrinsecamente ingiustificato di disuguaglianza. Nel nostro ordinamento il caso più significativo in cui è prevista per legge la gratuità delle cariche è quello delle organizzazioni di volontariato. In quel contesto è certamente previsione giustificata, anche in relazione alla struttura dell'impianto normativo di riferimento. Ma non rileva neppure in quel caso la possibile partecipazione a finanziamenti pubblici. Neppure negli ordinamenti a noi prossimi ci pare vengano specifici analoghi vincoli.

L'idea che le remunerazioni dei direttori e dei componenti gli organi di governo e di controllo debba essere ragionevole ed equa è certamente trasversale un po' a tutta la legislazione internazionale sul non profit. L'obiettivo è sempre quello di evitare ingiustificati arricchimenti o l'aggravamento del vincolo di non lucratività. Anche in termini di immaginario collettivo, d'altronde, un'attenzione alla misura delle remunerazioni dei responsabili delle organizzazioni del terzo settore è pressoché implicita. Soprattutto in quelle a cui viene riconosciuto maggior merito sociale.

Ma una norma che imponga la gratuità in relazione alla percezione di contributi pubblici nella nostra breve analisi non l'abbiamo rinvenuta altrove. Certo la ricerca è difficile ed andrebbe approfondita. Il divieto potrebbe celarsi in norme di secondo livello, in rimandi o in previsioni rese in contesti differenti rispetto a quelli che più direttamente coinvolgono le organizzazioni del terzo settore. La norma, buona o cattiva che sia, è in vigore, e costringe già molti a confrontarsi con essa con tutti i problemi di cui abbiamo detto. L'auspicio è che sull'argomento possa essere avviato un confronto che consenta di risolvere quella che noi consideriamo, rispettosamente, anzitutto una questione di equità.