



LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ermanno GRANELLI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Primo referendario
Dott. Donato CENTRONE	Primo referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Primo referendario

Nella camera di consiglio del 20 ottobre 2016 ha assunto la seguente

deliberazione

Vista la lettera, prot. n. 101 del 23 settembre 2016, con la quale il Presidente del Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 13 settembre 2016 dal Comune di Diano Marina (IM), ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 52 del 2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Diano Marina (IM) ha formulato una richiesta di parere in materia di limitazioni ai compensi di amministratori di società partecipate, nello specifico alla liquidabilità di un'indennità di risultato, calcolata in misura proporzionale agli utili prodotti dalla società, nonché di eventuali rimborsi spese documentati, all'amministratore unico della società *Gestioni municipali spa*, partecipata integralmente dall'ente locale. Il Sindaco istante ritiene non chiaro se, allo stato attuale della normativa, possa ritenersi ammissibile l'attribuzione all'amministratore unico di una società, il cui compenso risulti limitato all'80% (*rectius*, 70%) dell'indennità del sindaco del comune socio (art. 1, comma 725, legge 27 dicembre 2006, n. 296), nonché all'80% di quanto corrisposto nell'anno 2013 allo stesso titolo (art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dall'art. 16 del decreto-legge

24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), anche di un'indennità di risultato proporzionata agli utili prodotti. Inoltre, chiede se siano ulteriormente liquidabili (si suppone, anche in questa ipotesi, oltre i limiti finanziari precedentemente esposti) eventuali rimborsi spese, puntualmente documentati. L'istanza ribadisce l'importanza del parere al fine di fugare ogni dubbio circa l'erogabilità dei due emolumenti indicati (indennità di risultato proporzionata agli utili prodotti e rimborsi spese puntualmente documentati) oltre al compenso non superiore all'80% di quanto corrisposto nell'anno 2013.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali, come previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la predetta disposizione consenta agli enti locali di chiedere pareri solo *in materia di contabilità pubblica*. Le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono, infatti, una funzione consultiva a carattere generale, ma tale attività va interpretata anche alla luce dei poteri sostanziali di controllo conferiti dalla legislazione. La Sezione delle autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. In quelle occasioni è stato precisato che tale funzione non può intendersi come consulenza generale, ma va ristretta alla sola materia della contabilità pubblica (disposizioni in materia di bilanci, norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, etc.). In seguito, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *"che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*. Ma soprattutto, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60 del 7 dicembre 2010).

Sulla scorta di quanto esposto, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Diano Marina risulta ammissibile in quanto riguardante l'interpretazione di norme di finanza pubblica disciplinanti i limiti generali all'erogazione di compensi agli amministratori di società partecipate.

Esame nel merito

I. La disciplina dei vincoli finanziari agli emolumenti degli amministratori di società partecipate da enti locali è stata oggetto di plurimi interventi interpretativi da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, anche sotto il profilo dei rapporti fra le limitazioni poste dalla legge finanziaria per il 2007 (riferite specificatamente alle sole società partecipate da enti locali) e quelli introdotti dall'art. 4 del citato decreto-legge n. 95 del 2012 (riferiti a tutte le società partecipate da enti pubblici).

Nel caso esaminato da SRC Lombardia, nella deliberazione n. 1/2015/PAR (in termini, solo per citarne alcune, anche SRC Veneto, deliberazione n. 68/2016/PAR e SRC Piemonte, deliberazione n. 2/2016/PAR), la richiesta di parere verteva proprio sull'interpretazione dell'art. 16, comma 1, del citato decreto-legge n. 90 del 2014, che ha modificato i commi 4 e 5 dell'art. 4 del decreto-legge n. 95 del 2012. Limitando l'analisi ai profili che interessano in questa sede, in virtù di quest'ultima norma, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società partecipate, direttamente o indirettamente, da pubbliche amministrazioni (sia quelle gerenti servizi strumentali per almeno il 90% del fatturato che le altre), ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento di quello complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Nel caso di amministratori di società partecipate da enti locali, il compenso massimo erogabile al singolo amministratore deve rispettare, altresì, quanto prescritto, in precedenza, dall'art. 1, comma 725, della legge n. 296 del 2006 (può farsi rinvio alle deliberazioni di SRC Lombardia n. 88/2015/PAR, SRC Abruzzo n. 80/2016/PAR, SRC Emilia Romagna n. 119/2015/PAR). Quest'ultima norma stabilisce che, nelle società a totale partecipazione di comuni e province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente ed ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore, per il presidente, al 70 per cento e, per i componenti, al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco ed al presidente della provincia (ai sensi del testo unico sugli enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Resta ferma, precisa la norma, la possibilità di corrispondere un'indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili ed in misura comunque non superiore al doppio dell'indicato compenso onnicomprensivo.

La giurisprudenza contabile si è più volte pronunciata sulle questioni interpretative attinenti ai due articoli di legge sopra indicati. Si è ritenuto, in particolare, ai fini del presente parere, che le limitazioni in parola operino anche nei confronti dell'amministratore unico, che potrà eventualmente beneficiare dell'indennità di risultato nei limiti e alle condizioni previste dai limiti di finanza pubblica (SRC Liguria, deliberazione, n. 70/2013/PAR).

Inoltre, come chiarito in precedenti pronunciamenti di altre Sezioni (può farsi rinvio, per esempio, a SRC Lombardia, n. 186/2013/PAR e n. 1/2015/PAR), i due vincoli sopra esposti (quello del decreto-legge n. 95 del 2012, riguardante il costo complessivo dell'organo; quello della legge finanziaria per il 2007, l'emolumento spettante al singolo amministratore) trovano concorrente applicazione nel caso degli organi di amministrazione, monocratici o collegiali, delle società partecipate da enti locali. Diverso è, infatti, l'ambito di applicazione delle due normative, posto che la legge finanziaria per il 2007 aveva introdotto un limite al compenso del singolo amministratore (presidente o componente del CdA) per le sole società partecipate da comuni e province (rapportandolo all'indennità del sindaco dell'ente socio). Diversamente, il decreto-legge n. 95 del 2012 ha previsto un limite ai costi complessivamente sostenuti per gli amministratori delle società controllate o interamente partecipate da tutte le amministrazioni pubbliche, riferendolo alla spesa storica sostenuta per il medesimo organo nel 2013. I pareri sopra richiamati hanno affermato, pertanto, che gli enti locali, nella determinazione dei compensi spettanti agli amministratori delle proprie società partecipate, debbono rispettare entrambi i predetti limiti.

Al riguardo, è stato rilevato, inoltre, che, con il fare salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, l'art. 4 del citato decreto-legge n. 95 del 2012 ha inteso semplicemente accordare all'ente socio la possibilità di operare una scelta alternativa (meno dispendiosa) rispetto al numero massimo di amministratori nominabili in seno all'organismo partecipato (oggetto di contenimento a 3 o 5 membri da parte della medesima norma). Tale facoltà non comporta, tuttavia, che, dal 1° gennaio 2015, il costo sostenuto dall'ente per l'amministratore unico possa superare l'80 per cento di quello complessivamente sostenuto, per il medesimo organo di amministrazione (collegiale o monocratico), nell'anno 2013, non ravvisandosi alcuna eccezione in tal senso nel testo della legge.

Alla luce delle predette considerazioni, si può fornire risposta al primo quesito proposto dal comune istante nel senso di ammettere il riconoscimento di un'indennità di risultato all'amministratore unico, nei limiti previsti dall'art. 1, comma 725, secondo periodo (effettiva produzione di utili e fino ad un massimo del doppio del compenso annuale), solo se l'onere complessivo a carico della società controllata non superi l'80 per cento di quello sostenuto nell'anno 2013 per la remunerazione del medesimo organo amministrativo della società partecipata. Si deve ritenere, infatti, che il predetto limite si applichi indifferentemente al trattamento economico complessivamente considerato, comprensivo del compenso fisso e della eventuale indennità di risultato (in termini, SRC Lombardia, deliberazioni n. 96/2013/PAR e, più di recente, n. 64/2016/PAR e n. 71/2016/PAR).

I dubbi interpretativi posti dal Sindaco istante devono tener anche conto, tuttavia, della differente disciplina introdotta dal nuovo testo unico sulle società partecipate, decreto-legislativo 19 agosto 2016, n. 175, entrato in vigore il 23 settembre scorso. In particolare, l'art. 11, comma 6, del ridetto decreto, riproducendo l'analoga disposizione dettata pochi mesi prima dall'art. 1,

comma 672, della legge di stabilità 28 dicembre 2015, n. 208 (abrogata, di conseguenza, dall'art. 28, comma 1, lett. v), del decreto), prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, siano definiti, per tutte le società a controllo pubblico, indicatori dimensionali, quantitativi e qualitativi, al fine di individuare fino a cinque fasce di classificazione. Per ciascuna fascia il predetto decreto ministeriale dovrà determinare, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi delle società devono fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere *"agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti"*. Tali emolumenti non potranno, comunque, eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario (come prescritto dall'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre PA o da altre società a controllo pubblico.

Per quanto concerne, nello specifico i dubbi interpretativi posti dal Comune istante, va evidenziato che il nuovo testo unico, mediante l'emanando decreto ministeriale, tende ad uniformare la disciplina dei limiti remunerativi posti agli organi di amministrazione e controllo di tutte le società pubbliche, introducendo vincoli non più ancorati a parametri storici (il costo sostenuto nel 2013, con l'art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012) ovvero agli emolumenti percepiti da altri soggetti (i sindaci e presidente di province, con l'art. 1, commi 725 e seguenti, della legge n. 296 del 2006), ma ad indicatori dimensionali, qualitativi e quantitativi, riferiti alla medesima società (fatturato, numero di dipendenti, clienti serviti, etc.). L'emanando decreto ministeriale, inoltre, dovrà stabilire i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurandola ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente (la norma espressamente precisa che, in caso di risultati negativi, attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta).

Particolarmente rilevante, ai fini dell'odierno parere, risulta il comma 7 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016. Quest'ultimo specifica che, fino all'emanazione del decreto ministeriale previsto dal precedente comma 6, resta in vigore la disposizione di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Il secondo periodo della ridetta disposizione normativa, interinalmente tenuto in vita dal legislatore (mentre tutti i restanti periodi dei commi 4 e 5 dell'art. 4 del decreto-legge n. 95 del 2012 sono stati abrogati dall'art. 28, lett. o) e p) del d.lgs. n. 175 del 2016), riguarda proprio il limite finanziario in base al quale, dal 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento di quanto complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Inoltre, l'art. 28, comma 1, lett. c), del nuovo testo unico ha abrogato, altresì, l'articolo 1, commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733 e 735 della legge n. 296 del 2006, che avevano

introdotto, e disciplinato, l'esposto sistema di limitazione finanziaria per gli emolumenti attribuibili al singolo amministratore (presidente del CdA o consigliere) delle società partecipate da enti locali.

Pertanto, per effetto di quest'ultima abrogazione, per gli amministratori delle società partecipate dagli enti locali (come da altre pubbliche amministrazioni) rimane in vita, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, il limite finanziario costituito dal costo sostenuto per compensi all'organo di amministrazione nel 2013 (avente fonte nell'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 95 del 2015, interinalmente mantenuto in vigore dall'art. 11, comma 7, del nuovo testo unico fino all'emanazione del citato decreto ministeriale).

II. Le indicate norme di finanza pubblica non prevedono, invece, un limite diretto ai costi che la società, controllata o interamente detenuta, da un ente locale (o da altra pubblica amministrazione) può sostenere a titolo di rimborso di eventuali spese documentate sostenute dagli amministratori (per trattamenti di missione o altra esigenza istituzionale).

Una conferma, *a contrario*, si trae proprio dalla lettera dell'art. 4, comma 4, terzo periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012 (vigente fino al 23 settembre 2016, data di entrata in vigore del nuovo testo unico sulle società a partecipazione pubblica, d.lgs. n. 175 del 2016, che, all'art. 28, comma 1, lett. o), abroga la richiamata disposizione), che, dopo aver vietato alle società controllate da pubbliche amministrazioni la corresponsione di compensi in caso di nomina, come amministratore, di un dipendente dell'ente socio, fa salvo il diritto al "*rimborso delle spese documentate*".

Anche la deliberazione n. 137/2015/PAR della Sezione regionale di controllo per le Marche (ripresa da SRC Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 102/2015/PAR), nel ritenere inammissibili operazioni ermeneutiche volte ad ampliare la base di calcolo (il costo sostenuto nel 2013), "*includendo nella stessa, voci (quali le indennità ed i rimborsi spese) che, ex se ed in quanto meramente eventuali, si atteggiano come ontologicamente distinte rispetto al compenso evocato dalla norma*", offre un'indiretta conferma all'assenza di precise limitazioni finanziarie ai costi sostenuti da società controllate da enti locali per il rimborso di spese documentate sostenute dagli amministratori.

Naturalmente, appare necessario che il rimborso delle spese documentate, oltre ad osservare il canone della congruità, deve essere conforme ad un preventivo provvedimento di carattere generale adottato dall'assemblea dei soci, vale a dire dal sindaco dell'ente locale proprietario (o dai sindaci, in caso di società pluripartecipate). Tale esigenza trova oggi un preciso fondamento normativo nell'art. 19, comma 5, del recente d.lgs. n. 175 del 2016, che impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, "*con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate*". Queste ultime, a loro volta, in virtù del successivo comma 6, "*garantiscono il*

concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti". I due provvedimenti in parola vanno pubblicati sul sito internet dell'amministrazione socia e della società controllata (pena, in caso di omissione o incompletezza, l'applicazione delle sanzioni poste dagli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

L'esigenza del controllo sui costi di funzionamento delle società partecipate da enti locali era stata fatta propria dal legislatore già con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, novellando il d.lgs. n. 267 del 2000, aveva prescritto agli enti locali l'attivazione di nuove forme di controllo interno, fra cui, per quanto interessa in questa sede, quello sulle società partecipate. L'art. 147-*quater* del d.lgs. n. 267 del 2000 impone, infatti, la definizione di un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dall'ente locale, finalizzato a rilevare, fra gli altri, *"la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società"* ed *"il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica"*. Trattasi di un obbligo presidiato da specifica sanzione, anche di carattere pecuniario, comminabile, in base all'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti in caso di *"rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie"* di controllo interno.

Pertanto, anche prima dell'entrata in vigore del nuovo testo unico sulle società pubbliche, l'esigenza di controllo sui costi sostenuti dalle società partecipate dagli enti locali trovava fonte, oltre che nei principi generali di economicità ed efficienza, che debbono presidiare la gestione di un soggetto, anche societario, operante con fondi pubblici, nel richiamato sistema normativo. Quest'ultimo, inoltre, costituisce strumento di presidio anche per l'effettiva adozione, da parte dell'ente locale socio, dei provvedimenti di carattere generale, tesi al contenimento dei costi di funzionamento di società controllate (potenzialmente afferenti, fra gli altri, ai rimborsi agli amministratori per spese documentate), prescritti dall'art. 19, comma 5, del nuovo testo unico d.lgs. n. 175 del 2016 (che, in caso di mancata adozione, potrà esporre gli organi responsabili all'applicazione delle citate sanzioni previste dall'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Diano Marina.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott. Ermanno Granelli)

Depositato in segreteria il 25 ottobre 2016

Per il funzionario preposto

(Marco Ferraro)