



Deliberazione FVG/ 101 /2015/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 28/7/2015.

CAFC spa - Motivato avviso avente ad oggetto i compensi degli amministratori di società partecipate

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 13 /2015/INPR del 5 febbraio 2015 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso avanzata da CAFC s.p.a. con nota prot. 121 del 27 aprile 2015, acquisita in data 27 aprile 2015 al n. 1433 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto i compensi agli amministratori di società partecipate, come integrata con nota n.184 del 21 maggio 2015, acquisita in data 22 maggio 2015 al n.1771 del protocollo della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.30 del 28 aprile 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.38 del 17 luglio 2015 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 28 luglio 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di compensi degli amministratori di società partecipate;

UDITO nella Camera di consiglio del 28 luglio 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe, CAFC spa ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui ha rappresentato di essere una società in house interamente controllata da enti pubblici territoriali, che a decorrere dal 1.1.2014 ha mutato il proprio perimetro aziendale, incorporando anche il ramo di azienda relativo al servizio idrico della città di Udine.

Con riferimento ai compensi degli amministratori, CAFC spa pone alla Sezione i seguenti quesiti:

1) se nel caso di operazioni straordinarie tra enti privati a controllo pubblico, è da ritenersi legittimo nel calcolo della dotazione massima del compenso dell'organo amministrativo della "unica" società risultante dall'integrazione, avere a riferimento la somma dei compensi erogati agli organi delle due società preesistenti;

2) se, nel caso di risposta affermativa al punto precedente, sia ammissibile determinare il compenso dell'organo amministrativo secondo il calcolo esposto nella simulazione contenuta nella richiesta di parere;

3) se la circostanza per cui nel capitale della CAFC spa sia entrato anche il Comune di Udine rappresenti un elemento specializzante, e prevalente, rispetto alla previsione dell'art.4, co.4 e 5, D.L.95/2012 (come da ultimo modificato dal D.L. 90/2014).

Successivamente alla richiesta sopra riportata, la società in parola ha altresì fatto pervenire alla Sezione una nota integrativa relativa ai requisiti di ammissibilità dell'istanza di motivato avviso (nota n.184 del 21 maggio 2015, acquisita in data 22 maggio 2015 al n.1771 del protocollo della Sezione).

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

I. E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali

di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

II. Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Con riferimento ai profili di ammissibilità soggettiva, il Collegio rileva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 e nel caso di specie la richiesta risulta provenire dal Direttore Generale della società richiedente.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che, pur nell'ampio contesto dei soggetti legittimati alla presentazione di una richiesta di motivato avviso, la società CAFC spa provvede a qualificarsi come società avente le caratteristiche dell' *in house providing* e quindi come "ente strumentale di enti territoriali", senza però fornire in concreto elementi per verificare la sussistenza dei requisiti che consentono tali qualificazioni, elementi invero necessari ai fini di un compiuto riscontro.

III. Analogamente, passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, che come appresso più ampiamente verrà precisato sono assorbenti di ogni ulteriore valutazione, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato

alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica deve essere adeguatamente analizzata, anche con riferimento al profilo della non astrattezza e/o dell'interesse generale rivestito dal caso prospettato.

In proposito, giova richiamare gli orientamenti più volte espressi dalla Sezione delle Autonomie, confermati anche con la recente pronuncia n.3/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014 dove si è evidenziato che *"la materia di contabilità pubblica costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale"*.

Tali orientamenti devono pertanto essere presi a riferimento dalla Sezione quando, nel corso dell'espletamento della propria funzione consultiva, deve esaminare una serie di opzioni che presentano elevata discrezionalità e paiono porsi in relazione a scelte decisionali proprie dell'Ente.

A tal riguardo, si rileva che la materia oggetto del quesito riguarda i compensi degli amministratori di società pubbliche, con specifico riferimento: 1) al caso di operazioni straordinarie tra enti privati a controllo pubblico e a quale parametro ancorare il calcolo della dotazione massima per i compensi dell'organo amministrativo dell'unica società risultante; 2) ad una serie di simulazioni prospettate dalla società circa le possibili quantificazioni dei predetti compensi; 3) al fatto che nell'anno 2014 nel capitale della CAFC spa è entrato anche il Comune di Udine e come tale circostanza si rapporti al limite massimo previsto per i costi dell'organo amministrativo.

Seppure la problematica generale dei compensi agli amministratori di società pubbliche

attenga alla materia della contabilità pubblica, invero non può non rilevarsi come i quesiti prospettati abbiano, in realtà, natura specifica, rivolgendosi a problematiche concrete proprie della società richiedente.

Infatti per un verso la richiesta fa riferimento a norme imperative, dall'altro procede a richiedere soluzioni di casi concreti.

Invero, la materia dei limiti ai compensi degli amministratori di società pubbliche, è stata affrontata dal legislatore con due distinti corpi di norme rappresentati, in primo luogo, dall'art.1, co.725, 726 e 729 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (come modificati dall'art.61, co.12 e 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133) nonché, dai più recenti interventi recati dall'art.4, co.4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (come a sua volta modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90).

I rapporti tra tali norme, sono stati oggetto di diversi approfondimenti da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti che, in varie occasioni, si sono occupate della materia (cfr.: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.88/2015/PAR del 18 febbraio 2015; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n.137/2015/PAR del 27 maggio 2015; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n.119/2015/PAR del 10 luglio 2015).

Con la prima deliberazione, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia è giunta ad affermare che *"Il costo complessivamente sostenuto nel 2013", che funge da parametro per la determinazione del tetto dei spesa, sarà pertanto quello corrisposto dall'ente per tutti gli amministratori in carica quell'anno, con la conseguenza che ove l'organo amministrativo nel 2013 fosse già stato monocratico questo dovrà subire la riduzione del compenso nella misura fissata dalla legge...Si deve ritenere infatti che il predetto limite si applichi indifferentemente al trattamento economico complessivamente considerato comprensivo del compenso "fisso" e della eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati".*

La stessa Sezione, inoltre, con lo stesso parere ha anche risolto la questione per cui *"il limite al compenso degli amministratori stabilito dall'art. 4, commi 4 e 5, del decreto legge n. 95 2012, in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica nel senso sopra precisato, non possa ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge che nel vigente quadro normativo non è dato ravvisare con riferimento alle aumentate competenze della società partecipata dall'ente pubblico".*

Anche la Sezione regionale di controllo per le Marche ha affrontato la problematica in oggetto, arrivando alle conclusioni per cui *"a tal riguardo appaiono, invero, apprezzabili e condivisibili le considerazioni svolte circa la applicabilità di entrambe le discipline, atteso il diverso ambito delle stesse, laddove "la finanziaria 2007 introduce un limite al compenso del singolo amministratore (presidente o componente del c.d.a.) di società partecipate da comuni e province rapportandolo all'indennità del sindaco dell'ente" mentre il d.l. 95/2012 "pone un limite ai costi complessivamente sostenuti dalle amministrazioni pubbliche per gli amministratori delle società controllate, o interamente partecipate, riferendolo alla spesa storica sostenuta per l'intero organo di amministrazione nel 2013" ... Sotto tale profilo parimenti valorizzando, in ragione della natura vincolistica della disciplina in parola, un'interpretazione rigorosamente incentrata sul dato testuale – che espressamente si riferisce al "costo sostenuto per i compensi" – devono, a parere del Collegio, ritenersi inammissibili operazioni ermeneutiche volte ad ampliare la base di calcolo, includendo nella stessa, voci ... che, ex se ed in quanto meramente eventuali, si atteggiano come ontologicamente distinte rispetto al compenso evocato dalla norma".*

Inoltre, a conclusioni analoghe è altresì pervenuta la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna secondo cui *"il vincolo ex art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012, dev'essere interpretato come tassativo, tale da non consentire eccezioni derivanti da situazioni contingenti. Pertanto, non vi sono ragioni per discostarsi dall'interpretazione della norma, già individuata dalla Sezione regionale di controllo della*

Lombardia, con la citata deliberazione 18 febbraio 2015, n. 88/2015. Ne consegue che la previsione secondo la quale il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società controllate dalle amministrazioni pubbliche, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, dev'essere applicata anche alle società già oggetto di misure di contenimento degli emolumenti in parola; ciò, inoltre, senza poter tenere conto delle competenze professionali concretamente richieste per la gestione dell'incarico".

Peraltro, nel concreto i quesiti prospettati dalla società richiedente, riguardando gli effetti di una operazione societaria straordinaria già perfezionata, esulano dalla richiesta di indicazione di principi generali, da applicare a tutti i casi simili che si dovessero eventualmente presentare, ma provvedono a richiedere in realtà delle concrete indicazioni sulle scelte gestionali da operare.

Con riferimento al primo quesito, invero, la circostanza che la società richiedente abbia effettuato nel 2014 una incorporazione di un ramo d'azienda, non inficia il fatto che la società fosse già attiva nel 2013 e che quindi risulta già provvista di un proprio autonomo parametro di riferimento (diversamente da ipotesi di assoluta mancanza del compenso per l'anno 2013).

Il riferito approccio, incentrato su aspetti specifici, piuttosto che su questioni di interpretazione normativa, si riscontra in particolare nella situazione prospettata sub 2), inerente puntuali ipotesi di calcolo monetario, che ne allontanano ancor più la prospettazione dai profili di generalità ed astrattezza.

Del resto, anche il terzo quesito, riguardante la circostanza che nel 2014 c'è stato l'ingresso nella compagine sociale di un nuovo Comune, si riferisce ad una situazione di fatto risolvibile dall'ente applicando la normativa di riferimento (legge 27 dicembre 2006, n. 296, art.1, co.725, 726 e 729).

A ben vedere, quindi, i quesiti prospettati, pur potendo essere astrattamente ricondotti alla problematica dei limiti posti dal legislatore ai compensi degli amministratori di società pubbliche, già affrontati nei pareri citati, che ad ogni buon conto si richiamano, comportano in realtà una indagine che esula dalla stretta interpretazione di norme giuridiche, per riguardare risposte relative a casi concreti.

Trattandosi di una serie di opzioni che sono in realtà questioni specifiche ed attinenti esclusivamente alla situazione peculiare in cui si trova la società CAFC spa, la problematica in esame appare dunque priva di *vis expansiva* nei confronti di altri Enti, per cui ben difficilmente si potrà avere una applicazione generale del motivato avviso eventualmente reso dalla Sezione.

Appare, infatti, opportuno ribadire ancora una volta che la funzione consultiva di competenza della Sezione comporta esclusivamente la funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011).

Infatti, come già puntualmente espresso da questa Sezione con la deliberazione FVG/170/2013/PAR, nel valutare le condizioni oggettive di ammissibilità, si deve essere particolarmente rigorosi nell'evitare "il forzoso inserimento di questa Corte nei processi decisionali degli Enti. Né è ritenuta accoglibile nella presente sede un'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica che finisca impropriamente per sottoporre in via preventiva alle sezioni di controllo in sede consultiva la valutazione di comportamenti e scelte decisionali degli amministratori e funzionari pubblici".

In tal senso, la Sezione si è espressa anche con la deliberazione FVG/200/2014/PAR del 31 dicembre 2014, richiamata in nota dalla stessa società richiedente.

Atteso il perimetro sopra ricordato della contabilità pubblica, come precisato dalla

giurisprudenza delle Sezioni centrali e di questa Sezione, i quesiti contenuti nella richiesta di motivato avviso oggetto del presente esame devono essere dichiarati inammissibili e non possono essere ulteriormente considerati.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia dichiara inammissibile la richiesta di motivato avviso presentata dalla società CAFC spa nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al direttore generale della società CAFC spa;
di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 28 luglio 2015.

Il Relatore
f.to Marco Randolfi

Il Presidente
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 14 agosto 2015.

Il preposto al Servizio di supporto
f.to dott. Andrea Gabrielli