



**Repubblica Italiana**  
**Corte dei Conti**

*La Sezione del controllo per la Regione Sardegna*

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere
Dott.ssa Michela Muti	Primo Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio dell'22 maggio 2018,

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

**Visto** l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

**Vista** la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Carbonia trasmessa con nota del Consiglio delle Autonomie Locali n. 9 del 1 marzo 2018;

**Vista** la nota di assegnazione prot. n.71802489 del 26 marzo 2018, con cui il Primo Referendario Michela Muti veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

**Vista** la nota n. 72951730 del 21/5/2018, con cui il Magistrato istruttore, Referendario Michela Muti, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

**Vista** l'ordinanza n. 8/2018, con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

**Udito** il relatore, Primo Referendario Michela Muti;

**P R E M E S S O**

Il Sindaco del Comune Carbonia ha richiesto alla Sezione del controllo un parere in merito alla disciplina applicabile ai compensi dell'amministratore unico di una società pubblica.

Nella richiesta si premette che:

il Comune “detiene il 100% della partecipazione nella società SOMICA S.p.A., quale società strumentale che esercita, con il sistema dell’in house providing, le funzioni di manutenzione del patrimonio comunale;

con l’entrata in vigore del D.LGS. N.175/2016 sono state apportate sostanziali modifiche allo statuto comunale, con particolare riferimento alla governance dell’ente che oggi è retta sulla figura dell’amministratore unico”;

che in tale materia sono intervenute alcune modifiche normative e che fino all’emanazione del decreto di cui al comma 6, art. 11 del D.LGS. 175/2016 restano in vigore le disposizioni di cui all’art. 4, comma 4, secondo periodo del D.L. 95/2012.

Il Sindaco richiede quindi in particolare:

- a) *“Se il limite di cui in premessa (80% del costo sostenuto nel 2013) sia riferito alla parte fissa del compenso spettante all’amministratore unico ovvero anche alla parte variabile della remunerazione;*
- b) *Se, per poter corrispondere la parte variabile della remunerazione dell’amministratore unico, sia comunque necessario, alla luce del quadro normativo vigente e stante l’abrogazione della disciplina dettata dalla legge 296/2006, la realizzazione di utili;*
- c) *In caso di risposta affermativa alla precedente domanda, in che misura si può riconoscere l’indennità di risultato, considerata l’abrogazione del sistema previgente che prevedeva la misura del limite massimo del doppio compenso annuale fisso;*
- d) *In caso di risposta negativa al quesito n. 3, quindi corresponsione dell’indennità di risultato sganciata dal conseguimento di utili, è possibile ancorare l’indennità di risultato ad obiettivi che apportino efficientamento gestionale alla società.”*

Il Consiglio della Autonomie Locali ha rimesso la richiesta di parere alla Sezione Regionale della Corte dei Conti, ai sensi dell’art. 7, co 8°, Legge n.131 del 2003.

### **C O N S I D E R A T O**

1. Il parere è stato richiesto ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, dal Sindaco del Comune di Carbonia ed è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto la richiesta è stata effettuata da soggetto a ciò legittimato dalla legge ed è stata ritualmente trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

2. Con riferimento all’ammissibilità oggettiva, come noto la Corte dei Conti, secondo il disposto dell’art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di “contabilità pubblica”.

Il Collegio evidenzia che, al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul “sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato

e degli enti pubblici”, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

L’oggetto dell’attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, “...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”.

Dalla vigente normativa, così come costantemente interpretata dalla Corte dei conti, si evince, altresì, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non può concernere fatti gestionali specifici, ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a questioni concrete che possono formare oggetto di esame specifico da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede di controllo, come di altri Organi: deve quindi essere esclusa ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un’ingerenza della Corte nella concreta attività dell’ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Ciò posto, la questione prospettata è parzialmente ammissibile sul piano oggettivo.

Infatti, nel caso di specie la formulazione del quesito, nella sua totalità, porterebbe ad escludere la sussistenza del presupposto oggettivo in relazione al necessario requisito della generalità e astrattezza della questione oggetto della richiesta di parere, in quanto la stessa è piuttosto finalizzata a definire un caso concreto di una società *in house* del Comune.

Tuttavia, la richiesta può essere esaminata limitatamente alla interpretazione dell’ambito di applicabilità dell’art. 4, comma 4, D.L. n. 95/2012, così come modificato dai successivi interventi legislativi, che è norma tesa alla generale “*Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche*” inserita all’interno di un provvedimento normativo (il D. L. n. 95/2012) contenente “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”.

Pertanto, può essere ritenuto ammissibile sotto il profilo oggettivo il primo quesito, lettera a), che verte sull’interpretazione di una norma diretta a conseguire la riduzione “*della spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi*” (cfr. sentenza Corte Cost. 14 giugno 2012, n. 251 su fattispecie analoga), in quanto rientra nell’ambito della nozione di contabilità pubblica come definita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo. Sul punto occorre evidenziare che, 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).

In particolare, sul profilo all'esame, si è espressamente ed esaustivamente pronunciata la Sezione di Controllo Liguria, con la delibera n. 90/2016, che questa Sezione condivide.

Come evidenziato nella delibera indicata, l'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 prevede che 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 doveva rispettare, altresì, quanto prescritto, in precedenza, dall'art. 1, comma 725, della legge n. 296 del 2006, secondo cui 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 (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).

L'indennità di risultato, peraltro, poteva essere corrisposta solo nel caso di produzione di utili ed in misura comunque non superiore al doppio dell'indicato compenso onnicomprensivo.

Sull'interpretazione dei due articoli sopra citati si è più volte espressa la giurisprudenza contabile precisando che le limitazioni normativamente previste operassero anche nei confronti dell'amministratore unico, che poteva 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 di cui sopra trovavano concorrente applicazione nel caso degli organi di amministrazione, monocratici o collegiali, delle società partecipate da enti locali.

In particolare, come chiarito nella delibera 90/2016 della Sezione Liguria, *“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.”*

L'art. 4 del citato decreto-legge n. 95 del 2012, consentendo ancora la facoltà di nomina di un amministratore unico ha inteso accordare all'ente socio la possibilità di operare una scelta alternativa (meno dispendiosa) rispetto al numero massimo di amministratori nominabili, tuttavia, non ne consegue 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.

L'indennità di risultato può, quindi essere erogata all'amministratore unico, sempre che si dimostri l'effettiva produzione di utili e fino ad un massimo del doppio del compenso annuale, contenendo l'onere complessivo a carico della società controllata nel limite dell'80 per cento di quello sostenuto nell'anno 2013. Il limite in esame deve essere applicato 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*).

La Sezione per la Liguria ha precisato altresì che *“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 2012, interinalmente mantenuto in vigore dall'art. 11, comma 7, del nuovo testo unico fino all'emanazione del citato decreto ministeriale)".*

*Peraltro, la Sezione di controllo Veneto, in relazione al caso in cui non sia stata sostenuta alcuna spesa nell'esercizio 2013, ha avuto modo di osservare che tale limite sia stato ritenuto concordemente operante dalla giurisprudenza consultiva delle varie Sezioni di controllo prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 175/2016 (delibera n. 31/PAR/2018).*

*"Ciò considerato, è necessario evitare che, nell'intento di non ritenere vietata la*

*stessa remunerabilità dell'incarico di amministratore in una società partecipata che non abbia sostenuto oneri a tale titolo nell'esercizio 2013, si giunga all'opposto risultato interpretativo di considerare del tutto libera la discrezionalità dell'Ente nel fissare detto compenso, confliggente con la ratio della disciplina di risulta sopra descritta, che prevede, quale diritto intertemporale, la temporanea vigenza della norma di contenimento della spesa in esame ai sensi dell'art. 4, comma 4, D.L. 95/2012 in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale che fissi i nuovi tetti.*

*Occorre individuare, quindi, un limite alla remunerazione agli amministratori di una società partecipata che, nel soddisfare la descritta tensione interpretativa, tenga conto dei dati normativi a disposizione.*

*Si ritiene, pertanto, che tale limite debba essere prioritariamente individuato applicando il tetto fatto esplicitamente salvo dal D.lgs. 175/2016, ovvero quello dell'80% del costo complessivamente sostenuto per il compenso degli amministratori di una società partecipata nel 2013 previsto dall'art. 4, comma 4, D.L. 95/2012, con il correttivo per cui, in assenza di emolumenti erogati nel 2013, si vada a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo con l'indefettibile vincolo della "stretta necessarietà" enucleato dalla sopra citata deliberazione n. 1/2017/QMIG, resa in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie.*

*Nel recuperare un parametro di riferimento storicamente determinato e nell'agganciare ad esso il vincolo imposto all'ente locale, si ritiene possa essere salvaguardata l'esigenza espressa dal legislatore di bloccare il trend di crescita dell'onere di cui trattasi.*

*Tale computo, ad avviso della Sezione, deve essere contemperato, inoltre, con la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa imposta dall'art. 11, comma 7, TUSP (euro 240.000) che, de iure condendo, dovrà limitare l'esercizio del potere regolamentare ministeriale.*

*Quantificazione che è coerente con quanto disposto dall'art. 13, comma 2, lett. a) D.L. 66/2014 (il quale, nel modificare l'art. 1, comma 471 della L. 147/2013 che, a sua volta, rinvia all'art. 23-ter del D.L. 201/2011, ha statuito che il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione rappresenta il parametro massimo da applicare "a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti" con le pubbliche amministrazioni) e che dovrà essere effettuata "tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico" (art. 11, comma 7, TUSP).*

*La necessità di considerare operante anche tale tetto massimo (espresso in termini assoluti) nel recuperare un parametro storico al quale ancorare la riduzione dell'80% (espressa in termini relativi) nasce dalla constatazione che prima del 2013 si era già prodotta una copiosa e stratificata produzione normativa diretta al contenimento dei compensi agli amministratori delle società in mano pubblica (v. il citato art. 1, comma 725 della L. 296/2006 per i compensi ai singoli componenti, l'art. 6, comma 6 del D.L. 78/2010 a cui è seguito l'art. 4, comma 4, D.L. 95/2012 come modificato, in particolare, dall'art. 16 del D.L. 90/2014, per i compensi*

dell'organo di amministrazione). Si evita, in tal modo, di andare a considerare una spesa sostenuta in epoca anteriore alle riforme di contenimento della spesa che conduca, in ipotesi, a una quantificazione esorbitante dal menzionato tetto dei 240.000 euro.

Rimane sullo sfondo, seppure non di minore rilevanza, il criterio fondamentale di utilità e ragionevolezza che deve guidare ogni spesa pubblica dal quale non può esimersi la determinazione del compenso degli amministratori di una società in mano pubblica".

Sullo stesso tema, recentemente, anche Sezione controllo Basilicata, deliberazione n. 10/PAR/2018.

Ciò posto, il quesito sub b) e, conseguentemente, i quesiti sub c) e d), appaiono invece inammissibili, in quanto non attengono alla interpretazione di una norma di natura contabile, per la mancanza - allo stato attuale- di una disciplina legislativa immediatamente precettiva che detti le modalità di determinazione della parte variabile della remunerazione.

Si ritiene comunque utile riportare il testo del comma 6, art. 11 del D.Lgs. 175/2016, già precedentemente richiamato, che nel prevedere i criteri cui deve conformarsi l'emanando decreto per la determinazione della parte variabile della remunerazione prevede che la stessa dovrà essere "commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente".

Tutto ciò premesso la Sezione

#### **DELIBERA**

nelle considerazioni e osservazioni esposte è il parere della Sezione.

#### **ORDINA**

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco e al Segretario Generale del Comune di Carbonia, e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 maggio 2018.

Il Magistrato Relatore  
(Michela Muti)

IL PRESIDENTE  
(Francesco Petronio)

Depositata in Segreteria in data 24 Maggio 2018

IL DIRIGENTE  
Paolo Carrus