



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Stefania Gambardella	Referendario (relatore)
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

nella Camera di consiglio del 14 luglio 2022;

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 17 novembre 2010 n. 54/CONTR/10;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Arzachena (prot. 33419 dell' 1 giugno 2022) pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna con nota n. 402 del 20 giugno 2022 acquisita al protocollo della Corte dei conti con il n. 3053 del 21 giugno 2022, unitamente alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dello stesso CAL n. 19 del 15 giugno 2022;

Visto la nota prot. n. 3177 del 29 giugno 2022 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Stefania Gambardella;

Vista l'ordinanza n. 9 dell'8 luglio 2022 con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la Camera di consiglio del 14 luglio 2022;

Udito il relatore Referendario Stefania Gambardella;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Arzachena, con la nota citata in premessa, ha chiesto a questa Sezione di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, *"circa la corretta interpretazione dell'art. 11, commi 6 e 7 del TUSP n. 175/2016 e dell'art. 4, comma 4 del DL 95/2012 convertito con L. 135/2012 in materia di compensi agli organi di società interamente partecipate da enti locali"*.

In particolare, il Sindaco, premette alla specificazione del quesito successivamente resa che *"il Comune di Arzachena detiene allo stato il totale delle quote di partecipazione della società Ge.Se.Co. Arzachena Surl, la quale, costituita inizialmente per lo svolgimento solo di alcune attività nell'interesse del Comune"*

controllante, ha mutato profondamente negli ultimi anni la propria struttura e le proprie caratteristiche (...)", le quali non sarebbero più comparabili a quelle del 2013 ed "in conseguenza, sussiste grande difficoltà all'applicazione dell'art. 4, comma 4, del D.L. 95/2012, il quale stabilisce un tetto massimo dell'80% ai compensi per gli organi di amministrazione delle società partecipate parametrato al totale dei compensi corrisposti nell'anno 2013", posto che "dalla nota integrativa al bilancio di esercizio chiuso al 31-12-2013 si ricava, infatti, che i compensi per l'organo amministrativo inclusi i contributi previdenziali ammontavano a lordi 1.872 euro" e "un compenso, allo stato attuale, di euro 1.440 mensili per l'Amministratore unico, responsabile di vertice della società, risulta evidentemente non in linea con le responsabilità e le incombenze correlate alla carica, anche alla luce del mutato scenario dal 2013 ad oggi 2022 (...)".

Nella richiesta si aggiunge che "la mancata pubblicazione alla data odierna dell'apposito Decreto Ministeriale, il cui testo è già stato reso pubblico, che dovrebbe procedere al riordino dei compensi spettanti agli amministratori delle società pubbliche partecipate, prevedendo soglie differenziate a seconda delle dimensioni delle diverse società, rende problematica la gestione dell'attuale fase transitoria nei termini sopra descritti (...)".

Il Comune dopo aver riportato testualmente le conclusioni formulate dall'Osservatorio sulla Finanza e Contabilità degli Enti Locali istituito presso il Ministero degli Interni in apposito atto di indirizzo deliberato in esito ad adunanza tenutasi il 25 giugno 2021, denominato "Atto di indirizzo ex art. 154, comma 2, del Testo Unico della Legge sull'Ordinamento degli Enti locali, approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sui compensi degli Amministratori delle società a controllo pubblico di cui all'art. 11, comma 7, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato con Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175"¹

¹Con riferimento all'atto di indirizzo citato si riportano le nominate "Considerazioni conclusive", contenute in apposito paragrafo di tale atto:

"Le suesposte argomentazioni, condivise nell'odierna adunanza dell'Osservatorio, conducono quindi alla pronuncia di un atto di orientamento interpretativo di possibile ausilio valutativo in sede applicativa delle disposizioni esaminate indirizzo espresso nei termini che seguono:

a) a norma dell'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il vincolo di cui all'art.

e aver rilevato che *"sulla materia risultano pareri contrastanti di altre sezioni di controllo della Corte dei conti (Corte dei conti Liguria n. 29/2020/PAR; Corte dei conti per la Basilicata n. 10/2018/PAR del 29 marzo 2018)"*, ritiene che *"sussiste incertezza sulla corretta interpretazione dell'art. 11, commi 6 e 7, del TUSP n. 175/2016 e dell'art. 4, comma 4 del DL 95/2012 convertito con L. 135/2012, nei casi in cui non vi fosse una spesa sostenuta nel 2013 o se essa, pur presente, appaia oggettivamente e motivatamente del tutto irrisoria ed anacronistica per costituire idonea remunerazione professionale dell'effettiva attività di gestione richiesta al massimo organo amministrativo di vertice della società in house (tenuto anche conto della "trasformazione" di governance e di mission della Società stessa negli anni) ed alla stessa natura transitoria dell'art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016, in conformità del resto, alla più recente posizione assunta dalla Corte dei conti nella deliberazione FVG/15/2020/PAR e da altri soggetti istituzionali (vedasi parere sopra citato Osservatorio presso Min. Interno)"*.

Il quesito posto alla Sezione di controllo è successivamente così conclusivamente testualmente formulato:

"se in caso di comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento, si possa fare riferimento ad altri parametri usualmente utilizzati dalla dottrina e dalla giurisprudenza per sopperire a mancanze evidenti del legislatore,

4, comma 4, d.l. 95/2012 è esteso a tutte le società a controllo pubblico di cui all'art. 2, comma 1, lett. m) del medesimo d.lgs. 175/2016;

b) considerata la natura transitoria dell'art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016 e al fine di neutralizzare eventuali anomalie operative connesse alla intrinseca caducità della disposizione e alle specificità del caso concreto, potrebbe essere considerato dall'amministrazione controllante, in presenza di motivate e comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento (quali, ad es., la assoluta non significatività del dato relativo al 2013, in virtù delle profonde modificazioni che hanno interessato la società, sì da renderla non assimilabile né paragonabile, strutturalmente e qualitativamente, alla configurazione del 2013) di discostarsi dal dato del 2013 per fare riferimento ad altra annualità, dotata di maggiore significatività e omogeneità, sulla quale applicare la riduzione dell'80% prevista dall'art. 4, comma 4, d.l. 95/2012; ovvero, in caso di indisponibilità del dato relativo al 2013 (per essere la società costituita successivamente) di considerare la possibilità di procedere autonomamente all'individuazione del tetto di spesa, secondo un criterio di stretta necessità;

c) resterebbe fermo l'obbligo per l'amministrazione controllante, nel procedere nel senso chiarito alla lett. b) che precede, di assicurare che la riduzione operata nell'ambito di un'applicazione flessibile dell'art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016, sia in grado di coniugare gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa e che risulti adeguato alla stregua di un criterio di stretta necessità, anche considerando realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240mila fissata dall'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016;

d) il compenso così determinato andrebbe comunque immediatamente corretto qualora risulti non compatibile con i parametri fissati dal decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016".

ancorando la determinazione dei compensi all'effettiva complessità della gestione societaria, determinata considerando l'aumento di fatturato medio degli ultimi anni, così favorendo la selezione delle migliori professionalità, superando l'ormai anacronistico riferimento alla spesa storica del 2013, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240 mila fissata dall'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016."

Nella richiesta di parere, il Comune precisa inoltre che *"la premessa ha esclusivamente funzione esemplare e non costituisce fattispecie gestionale né è in alcun modo riferibile a provvedimenti o comportamenti amministrativi già compiuti dei quali si chiede la soluzione o la valutazione a posteriori"* e dichiara di dare atto *"dell'assenza di dirette commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei Conti"* nonché della circostanza che *"non vi sono al riguardo, per quanto di conoscenza, procedimenti giurisdizionali civili amministrativi o penali in corso"*.

Con deliberazione n. 19 del 15 giugno 2022 il CAL ha determinato di rimettere alla Corte dei conti la richiesta di parere in esame, valutata preliminarmente l'istanza in relazione ai profili di ricevibilità soggettiva e valutata sommariamente l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere in relazione all'attinenza alla materia di contabilità, al coinvolgimento delle funzioni requirente e giurisdizionale della Corte dei Conti o di altre magistrature, alla duplicazione dell'espletamento di altre funzioni consultive e infine all'astrattezza e alla capacità di orientamento degli Enti locali.

Il CAL evidenzia di ritenere che *"seppure la richiesta di parere presenti riferimenti specifici per la definizione di un procedimento gestionale, tuttavia risultano sufficienti elementi di generalità e astrattezza sulla questione sottoposta all'esame"* ed anche che il parere richiesto, qualora ritenuto ammissibile dalla Corte dei conti, costituirebbe *"un valido ed efficace ausilio all'orientamento degli enti territoriali al fine di fissare correttamente i limiti applicativi della materia"*.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex

art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, circa l'attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile, la sufficiente generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti stessi, l'assenza di una funzionalità diretta del quesito rispetto all'adozione di concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente, il difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature.

1.1 Ammissibilità soggettiva

Avendo riguardo alle previsioni dell'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, nella qualità di rappresentante legale generale dell'ente stesso ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000, per il tramite del CAL Sardegna.

1.2 Ammissibilità oggettiva

1.2.1 Ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, occorre procedere, innanzitutto, alla verifica della riconducibilità del quesito nel perimetro della "materia di contabilità pubblica" per come delineato dalla giurisprudenza contabile ai fini dell'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, posto che tale norma circoscrive l'ambito della predetta funzione a tale materia, escludendo che in capo alla Corte sia stata attribuita una funzione di consulenza generale in relazione all'attività dell'Amministrazione locale.

La verifica deve essere effettuata facendo applicazione dei criteri di massima definiti sia dalla Sezione delle Autonomie (in particolare n. 5/SEZAUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo (in particolare n. 54/CONTR/2010).

Con riferimento alla materia di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva in discorso la Corte ha affermato che la "*nozione di contabilità pubblica*", pur assumendo tendenzialmente "*un ambito limitato alla normativa e ai*

relativi atti applicativi che disciplinano [...] l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare 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" (Sezione Autonomie deliberazione n. 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 54/CONTR/2010 cit.).

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, introducendo una "visione dinamica" di contabilità pubblica, infatti, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, hanno affermato che *"ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica"- in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Nella stessa sede le Sezioni Riunite hanno precisato che una tale estensione è ammissibile *"limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"*.

Con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha ulteriormente chiarito il significato della suddetta nozione dinamica fornendo – come ulteriore precisazione ritenuta agevolmente ricavabile dall'esame testuale della stessa deliberazione n. 54/CONTR/10 – la precisazione che *"l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto*

piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» e, dunque, "quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003".

Con riferimento all'attinenza alla materia contabile del quesito formulato dal Comune, la richiesta deve ritenersi ammissibile, come già ritenuto invero da altre Sezioni Regionali che si sono espresse sull'interpretazione delle norme in discorso, considerando il limite introdotto dalla disposizione di cui al comma 4 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012 come posto in funzione di coordinamento della finanza pubblica (in questi termini per tutte: Sezione Controllo Basilicata deliberazione n. 10/2018/PAR e Sezione Controllo Veneto n. 31/2018/PAR).

Sul punto pare utile richiamare anche quanto affermato dalla Corte Costituzionale, la quale, nella recente sentenza n. 153 del 17 giugno 2022, peraltro ai fini dell'individuazione della potestà legislativa spettante alle parti del giudizio ex art. 117 Cost., richiamando anche alcuni propri precedenti, ha affermato che *"l'unica previsione attualmente contenuta nell'art. 4, comma 4, del D.L. n. 95 del 2012, che si limita a fissare in via transitoria il tetto ai compensi degli amministratori delle società partecipate (...) persegue invece indubbiamente finalità di contenimento della spesa pubblica, tanto più evidenti se si considera che il richiamo ad essa, da parte dell'art. 11, comma 7, del D.Lgs. n. 175 del 2016, dimostra l'intenzione del legislatore, che ha riformato il settore delle società a partecipazione pubblica, di dettare specifiche misure di coordinamento della finanza pubblica necessarie a garantire l'effettività dell'azione riformatrice allora intrapresa, rispetto alla quale il vincolo di spesa in questione mostra pertanto un evidente "rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione" mentre "diversamente invece è a dirsi per la disciplina contenuta nell'art. 11, comma 6, del D.Lgs. n. 175 del 2016, la quale demanda al Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione di un decreto contenente "indicatori*

dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce" per la classificazione delle società a controllo pubblico, a ciascuna delle quali andrà commisurato, in proporzione, "il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, 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", in quanto "rispetto a tale disposizione, (...), questa Corte ha già precisato che "la disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'"ordinamento civile (...)".

Considerato quanto precede, in punto di ammissibilità della presente richiesta di parere, deve dunque precisarsi che l'interpretazione che il giudice contabile può rendere in questa sede deve appuntarsi in particolare sull'art. 4 co. 4 del D.L. n. 95/2012 come convertito dalla legge e sull'art. 11 commi 6 e 7 nei limiti in cui richiamano tale normativa e possono essere considerati in funzione di coordinamento della finanza pubblica.

1.2.2 L'ammissibilità oggettiva di ogni richiesta di parere deve essere tuttavia valutata anche con riferimento alla sufficiente generalità e astrattezza della formulazione dei quesiti, all'assenza di una funzionalità diretta dei quesiti rispetto all'adozione di concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente, al difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature.

Sul punto, ai fini dell'ammissibilità della domanda formulata dal Comune, si precisa che la premessa riferita al caso specifico da cui trae origine l'interesse del Comune alla richiesta del presente parere ed i riferimenti connessi a tale specifica fattispecie gestionale - così come lo stesso Comune rileva nell'istanza formulata - devono intendersi come aventi *"esclusivamente una funzione esemplare"* atta a precisare il quesito formulato, che risulta pertanto circoscritto alla *"corretta interpretazione*

dell'art. 11, commi 6 e 7 del TUSP n. 175/2016 e dell'art. 4, comma 4 del DL 95/2012 convertito con L. 135/2012 in materia di compensi agli organi di società interamente partecipate da enti locali". Resta infatti sempre in ogni caso riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente l'applicazione alla fattispecie concreta dei principi enunciati dal giudice contabile nell'esercizio della funzione consultiva caratterizzata come sopra descritto.

2. Merito

Il quesito sottoposto alla Sezione, nella prospettazione del Comune (ammissibile nei limiti in cui si è sin qui detto), concerne dunque "la corretta interpretazione dell'art. 11, commi 6 e 7, del TUSP n. 175/2016 e dell'art. 4, comma 4 del DL 95/2012 convertito con L. 135/2012, nei casi in cui non vi fosse una spesa sostenuta nel 2013 o se essa, pur presente, appaia oggettivamente e motivatamente del tutto irrisoria ed anacronistica per costituire idonea remunerazione professionale dell'effettiva attività di gestione richiesta al massimo organo amministrativo di vertice della società in house (tenuto anche conto della "trasformazione" di governance e di mission della Società stessa negli anni) ed alla stessa natura transitoria dell'art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016, in conformità del resto, alla più recente posizione assunta dalla Corte dei conti nella deliberazione FVG/15/2020/PAR e da altri soggetti istituzionali (vedasi parere sopra citato Osservatorio presso Min. Interno)" ed investe in particolare la questione "se in caso di comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento, si possa fare riferimento ad altri parametri usualmente utilizzati dalla dottrina e dalla giurisprudenza per sopperire a mancanze evidenti del legislatore, ancorando la determinazione dei compensi all'effettiva complessità della gestione societaria, determinata considerando l'aumento di fatturato medio degli ultimi anni, così favorendo la selezione delle migliori professionalità, superando l'ormai anacronistico riferimento alla spesa storica del 2013, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240 mila fissata dall'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016.

La questione deve essere esaminata innanzitutto riportando precisamente il

disposto normativo.

I commi 6 e 7 dell'art 11 del d.lgs. 175/2016 di cui si chiede l'interpretazione dispongono rispettivamente:

- *"Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, 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, che non potrà 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, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta" (co. 6).*
- *"Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le*

disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166" (co. 7).

Il co 4 del D.L. n. 95 come convertito dalla legge, a cui la precedente disposizione normativa fa richiamo prevede che:

"A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".

Con riferimento all'ambito applicativo delle norme richiamate, si precisa che, per giurisprudenza consolidata, il vincolo di cui all'art. 4 comma 4 del citato d.l. 95/2012, a cui l'art. 11 co. 7 del TUSP fa rinvio, è esteso a tutte le società a controllo pubblico, comprese quelle a partecipazione pubblica totalitaria a cui si riferiva il comma 5 del citato art. 4.

Infatti, come precisa la Sezione Regionale di controllo per la Liguria, nella deliberazione n. 29/2020/PAR *"poiché l'art 11 si applica a tutte le società a controllo pubblico, ivi comprese quelle a partecipazione pubblica totalitaria cui si riferiva il comma 5 del più volte citato art 4, deve ritenersi che la disciplina transitoria contemplata nel comma 7 dell'art 11 testo unico non possa che afferire anche a tali categorie di società. Il rinvio, infatti, è da intendersi circoscritto unicamente al parametro di determinazione del compenso previsto dalla previgente disciplina, senza che rilevi l'originaria distinzione soggettiva tra il comma 4 ed il comma 5 del più volte citato art 4"*.

Fatta questa precisazione si ritiene utile evidenziare che con le disposizioni richiamate – da leggere peraltro anche in combinato disposto con l'art. 28 co. 1 TUSP lett. o) e p) (che hanno abrogato rispettivamente il primo e il terzo periodo dell'art. 4 co. 4 del citato d.l. n. 95/2012 come convertito dalla legge e il primo periodo e parte del secondo periodo dell'art. 4 comma 5 del medesimo decreto legge

convertito) - il legislatore ha inteso introdurre un nuovo sistema di determinazione dei compensi degli amministratori e degli organi di controllo delle società a controllo pubblico, stabilendo un sistema basato su una ripartizione in fasce delle società classificate in base ad indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi e prevedendo che, per ciascuna fascia, sia poi determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi societari devono fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere, stabilendo che in ogni caso tale trattamento non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 euro annui.

Il legislatore, nel chiaro intento di limitare la discrezionalità dell'Amministrazione, demanda espressamente ad un decreto del MEF - nella sostanza di natura regolamentare - la definizione degli indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi volti ad individuare le predette fasce (fino a cinque) per la classificazione delle società; la determinazione, per ciascuna fascia, del limite dei compensi massimi al quale gli organi di tali 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 (entro comunque il limite massimo fissato dal legislatore dei 240.000 euro annui); l'individuazione dei criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, stabilendo comunque che essa sia commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente.

Il legislatore, con specifico riferimento alle società partecipate dagli Enti locali, tenuto dunque conto degli ambiti di autonomia intestati agli Enti territoriali, prevede poi, che il decreto sia adottato previa intesa in Conferenza Unificata.

Il sistema prefigurato dal legislatore per la determinazione dei compensi appare dunque volto, conclusivamente, a porre una disciplina destinata ad essere applicata a tutte le società a controllo pubblico, fondata su una differenziazione per categorie delle stesse, basata sulla dimensione quantitativa/qualitativa della struttura societaria e sulla diversa complessità degli incarichi degli organi di amministrazione,

da stabilire mediante esercizio della potestà regolamentare del MEF, previa intesa con la Conferenza unificata, con funzione di limite eteronomo volto a delimitare l'ambito della discrezionalità a cui gli organi di dette società devono fare riferimento per la determinazione dei trattamenti economici in discorso.

Il legislatore ha espressamente stabilito la disciplina da applicare fino alla emanazione di tale decreto, prevedendo espressamente (art. 11 co. 7 TUSP) che fino ad allora *"restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95"* come convertito dalla legge, il quale prevede testualmente che *"il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*.

Con tale previsione dunque il legislatore ha pertanto espressamente stabilito che, fino all'adozione del decreto, devono continuare ad avere applicazione i vincoli ancorati ai parametri storici vigenti al momento dell'entrata in vigore del TUSP (pur con le modifiche di cui si è detto in precedenza introdotte dallo stesso testo unico), prevedendo, con inequivoca formulazione, che si debba fare riferimento al costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, disponendo perciò che nelle more dell'adozione del decreto continui a trovare applicazione la disciplina – ed anche il criterio – che il legislatore stesso intende superare con la nuova disciplina di cui al co. 6 dell'art. 11 TUSP. A giudizio della Sezione, tale previsione evidenzia la rilevanza che, nella prospettiva del legislatore medesimo, assume il regolamento in discorso, che risulta considerato come l'atto necessario e indefettibile affinché la nuova disciplina possa trovare ingresso nell'ordinamento.

Alla data di approvazione della presente deliberazione in camera di consiglio detto decreto non risulta ancora approvato.

Il Comune chiede di conoscere l'interpretazione delle predette norme *"nei casi in cui non vi fosse una spesa sostenuta nel 2013 o se essa, pur presente, appaia oggettivamente e motivatamente del tutto irrisoria ed anacronistica"*.

Riguardo alla prima ipotesi – assenza di spesa sostenuta per i compensi nel 2013 e dunque conseguente impossibilità di applicare il parametro di calcolo previsto dalla norma articolato su tale “costo storico” – l’attuale giurisprudenza contabile - anche quella più restrittiva, richiamata dallo stesso Comune istante - appare uniforme nell’individuare un’ipotesi derogatoria al limite dell’art. 4, comma 4, del d.l. 95/2012.

Infatti, come rileva la Sezione di controllo Liguria nella deliberazione n. 29/2020/PAR:

“La giurisprudenza contabile ha individuato un’unica ipotesi derogatoria al limite dell’art. 4, comma 4, d.l. 95/2012 esclusivamente in caso di assenza di spesa per l’annualità di riferimento, per mancanza del costo-parametro che dovrebbe fungere da limite.

In particolare, in assenza di oneri nell’esercizio 2013, in conseguenza della rinuncia al corrispettivo dell’amministratore all’epoca in carica, si è ritenuto necessario “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.(.....) Tale computo, (.....), deve essere temperato, 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. (.....) 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” (Sezione controllo Veneto, delibera n. 31/PAR/2018)”.

Riguardo alla seconda ipotesi di cui al quesito del Comune - spesa sostenuta nel 2013 per i predetti compensi esistente ma “oggettivamente e motivatamente del tutto irrisoria ed anacronistica” -l’orientamento maggioritario – a cui, come meglio precisato in seguito, anche la Sezione ritiene di dover aderire – ritiene che “il limite previsto dall’art 4, comma 4, d.l. 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di

espressa previsione di legge, non può essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società e ad un'evidente incongruenza degli emolumenti attribuibili in funzione della citata applicazione di siffatti limiti" (così testualmente ancora Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR).

In particolare, sul punto la Sezione Controllo Basilicata, nella deliberazione n. 10/2018/PAR, richiamata dallo stesso Comune istante, nel rilevare che *"le Sezioni regionali di controllo hanno già avuto modo di esprimersi sull'interpretazione del richiamato art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, e successive modifiche e integrazioni, con delibere sia antecedenti che successive all'entrata in vigore del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* evidenzia che, tra le tante, già la Sezione di controllo Lombardia nella deliberazione del 18 febbraio 2015, n. 88, *"ha ritenuto che il limite introdotto dalla disposizione di cui al comma 4 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012, "in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica" non possa essere superato nell'ipotesi in cui siano posti in capo alla società nuovi e maggiori incarichi"* e, successivamente, la medesima Sezione, nella deliberazione n. 71/2016/PAR ha precisato che *"è indubbio (...) che la tassatività dell'attuale previsione legislativa non può che essere superata o diversamente modulata solamente dal legislatore"*.

La Sezione di Controllo Basilicata nella citata deliberazione (deliberazione n. 10/2018/PAR), ha poi concluso che *"la disposizione di cui all'art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, e successive modifiche e integrazioni, ha introdotto un vincolo tassativo che non lascia spazi interpretativi tali da consentire il superamento dello stesso derivante da situazioni nuove e contingenti come, nel caso sottoposto all'esame di questo Collegio, di aumentate competenze della società in house del Comune"* e ha rilevato che *"la ratio della normativa della cosiddetta "spending review", nella quale sono inserite le disposizioni di legge in parola, è complessa e articolata, costituendo una vera e propria fonte di regolazione speciale ratione materiae", evidenziando anche che "la specialità della normativa risiede nella sua*

natura giuridica di norma di coordinamento della finanza pubblica (...)".

Tale orientamento ha poi ulteriormente precisato che *"l'indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all'art. 4, comma 4, D.L. 95/2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell'organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle singolarità della fattispecie concreta"*.

Considerato quanto precede, non si ritiene di poter aderire all'orientamento espresso dalla Sezione di controllo Friuli Venezia Giulia nella deliberazione n. 15/2020/PAR, secondo il quale, nell'ipotesi di valore del costo sostenuto nel 2013 *"talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, soprattutto se si abbia in considerazione la necessità di garantire un proficuo e professionalmente adeguato funzionamento degli organi societari"*, *"a ben vedere, quindi, l'ipotesi interpretativa da esplorare finisce per partire dai medesimi presupposti, sia nel caso di una società dall'oggetto sociale e dalla governance talmente modificati da farla considerare come un soggetto nuovo, sia nel caso della continuazione dell'attività da parte del soggetto societario precedente, perché in questo ultimo caso mancherebbe il parametro di riferimento 2013 e non vi sarebbe nemmeno, secondo quanto riferito dall'amministrazione richiedente, la possibilità di individuarne uno in altri esercizi"* e *"in conclusione, a fronte della sostanziale impossibilità di applicazione del comma 4 dell'art. 4 del DL 95/2012 nel caso prospettato e della necessità di dare attuazione al progetto societario stabilito dal Legislatore regionale, risulta, quindi, necessario che l'amministrazione si autolimiti, determinando, in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa, dei valori di compenso che, anche considerando altre realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, possano considerarsi adeguati alla luce di un'ottica di contenimento"*.

Sul punto, pur prendendo atto che la mancata adozione dell'atteso "decreto fasce"

e la conseguente "ultra vigenza" di norme transitorie che nelle intenzioni del legislatore dovevano avere una obbligatoria ma limitata applicazione temporale ha prodotto l'effetto di consolidare un regime transitorio da cui scaturiscono compensi riconoscibili non adeguati alla situazione attuale, si ritiene che la problematica possa essere risolta solo con l'emanazione del nominato decreto o con un intervento diretto del legislatore e non per effetto di una pronuncia interpretativa del giudice contabile sulla norma in argomento, considerata la natura e il chiaro tenore letterale della stessa. Diversamente, l'attività che il giudice contabile andrebbe a compiere in questa sede (in relazione al caso "spesa sostenuta nel 2013 oggettivamente e motivatamente del tutto irrisoria ed anacronistica") sembra essere non tanto quella di colmare una lacuna normativa (come si ritiene abbia legittimamente fatto il giudice contabile con riferimento all'ipotesi di assenza di compensi per l'anno 2013) ma piuttosto quella di sostituire (o quanto meno privare di effetti) una norma esistente e puntuale, dimostratasi nel tempo inadeguata a causa della non prevista considerevole "ultravigenza" della stessa realizzatasi nel tempo, con una diversa norma che, seppure ancorata a parametri di ragionevolezza e buon andamento, si rivelerebbe una creazione del giudice contabile. Una tale attività, invero, deve ritenersi preclusa a questa Sezione, nell'esercizio della funzione consultiva nell'ambito della quale è reso il presente parere.

P.Q.M.

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Arzachena e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 14 luglio 2022.

IL RELATORE
Stefania Gambardella

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 15 luglio 2022

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus