

**ORGANO DI AMMINISTRAZIONE E GESTIONE (ex art. 13, c.1, lett. a), D.Lgs. n. 33/2013):**

<b>Nome membro del Consiglio di Amministrazione</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Compenso annuo lordo erogato</b>
1) Massimo PAPA	Presidente C.d.A.	€ 35.400,00
2) Massimo SANTARELLI	Consigliere Delegato	€ 26.000,00
3) Francesca SGAZIO	Consigliere con funzioni di Vice Presidente C.d.A.	€ 14.000,00
4) Carla RICCI	Consigliere	€ 14.000,00
5) Alessandra DE LUCA	Consigliere	€ 14.000,00



**Repubblica italiana**  
**La Corte dei conti**  
**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Marco VILLANI	Presidente f.f. (relatore)
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2019 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;



VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione n. 16/2019/INPR, del 14 febbraio 2019, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019";

VISTA la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6;

VISTA la nota prot. n. 11215 del 30 agosto 2019 pervenuta dal Consiglio delle Autonomie Locali, con la quale si è trasmessa la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Spoltore (PE) rivolta alla Sezione ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTE le ordinanze del 23 settembre 2019 n. 38/2019 e dell'11 ottobre 2019 n. 42/2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Dott. Marco VILLANI;

#### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Spoltore (PE), stante la mancata emanazione del decreto previsto dal comma 6, art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, chiede un parere in merito alla determinazione dei compensi dell'organo amministrativo di una società partecipata in house, costituita per fusione per incorporazione. La richiesta è circostanziata nella descrizione delle preesistenti società oggetto di fusione, nell'indicazione del numero dei componenti dell'organo di amministrazione risultante dallo Statuto (già adottato ma non ancora efficace), nell'indicare esplicitamente l'importo del capitale sociale, il fatturato e il numero dei dipendenti. Il richiedente si spinge ad avanzare l'ipotesi di deroga ai limiti imposti dalla normativa di riferimento (nella fattispecie all'art. 1 co. 725 e sgg. della l. n. 296 del 2006 e all'art. 4 co. 4 del d.l. n. 95 del 2012) ed a considerare come unico riferimento e limite l'importo onnicomprensivo di 240 mila euro previsto dall'art. 11, comma 6 del citato decreto. Tale ipotesi di deroga sarebbe motivata dall'Ente dalla presunta incomparabilità dei costi sostenuti dalle società preesistenti rispetto a quella di nuova costituzione avente dimensioni, funzioni e competenze più estesi e innovativi. In via residuale si chiede, inoltre, se possano essere erogati rimborsi per spese legate all'incarico e le relative modalità di effettuazione del rimborso (rimborso forfettizzato o in base alle spese effettivamente sostenute).

#### **IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'**



La richiesta pervenuta a questa Sezione si ritiene ammissibile sotto il profilo soggettivo poiché sottoscritta dal legale rappresentate dell'ente locale istante ed inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali ai sensi di legge.

La formulazione del quesito, pur nel dettaglio con cui è formulato, sussume una richiesta di principio afferente la *governance* delle società *in house* che rispetta il requisito della generalità e astrattezza della questione oggetto della richiesta di parere.

In sede consultiva, infatti, la specificità e la concretezza della fattispecie da esaminare – per quanto suscettibile di "astrazione" – può costituire "veicolo" di trasposizione per l'affermazione di un principio generale.

La richiesta, pertanto, depurata dalle sue premesse e confinata alla sola interpretazione dell'ambito di applicabilità dell'art. 11 co. 6 e 7 del d.lgs. n. 175 del 2016 e s.m.i., è esaminata al fine di enucleare principi generali applicabili agli enti locali, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa.

### ESAME NEL MERITO

Nell'attesa di una prossima emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 11 co. 6 del d.lgs. n. 175 del 2016 che individuerà il limite dei compensi massimi da corrispondere ai componenti degli organi sociali nonché ai dirigenti e ai dipendenti delle società a controllo pubblico - l'ultimo rinvio del testo sottoposto alla Conferenza Unificata si è avuto lo scorso 3 luglio - (si osserva, invece, che in data 25 luglio la Conferenza Unificata ha sancito l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell' Economia, in materia dei requisiti di onorabilità, professionalità ed autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a partecipazione pubblica, come previsto all'art.11 c.1 del Tusp), preme innanzitutto marcare l'abrogazione dei commi 725 e sgg. dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006 (citati nella richiesta di parere) disposta dall'art. 28, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 175 del 2016. In secondo luogo, si vuole porre l'attenzione sul regime transitorio dettato dal comma 7 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016 che recita: *"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"*.

Come puntualmente chiarito in sede consultiva di diverse Sezioni Regionali di Controllo di questa Corte, la previsione di cui al co. 4 art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, ovvero del limite dell'80 per cento del costo storico del 2013, non ammette eccezioni: **"si deve pertanto affermare che il limite al compenso degli amministratori stabilito dall'art. 4, commi 4 e 5,**



del decreto legge n. 95 del 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" (Sezione Controllo Lombardia – Del. n. 88/2015/PAR); "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/QMIG1, 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 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. [...] 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 [...]. 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" (Sezione Controllo Veneto – Del. n. 31/2018/PAR); "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



<sup>1</sup> La Sezione delle Autonomie enuncia il seguente principio di diritto: "1. "Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente" (Sez. Aut. 1/2017/QMIG).

*fattispecie concreta.[...] Da ciò deriva, come fatto rilevante ai fini della definitiva esclusione di ogni possibilità di deroga del più volte richiamato art. 4, comma 4, D.L. 95/2012, che ai compensi spettanti ai predetti soggetti per le funzioni svolte in ambito societario non può trovare applicazione il disposto dell'art. 36 Cost., con conseguente disponibilità e rinunciabilità del compenso e piena legittimità di ogni previsione statutaria restrittiva finanche, al limite, della eventuale gratuità dell'incarico. [...] La disponibilità del diritto al compenso dell'amministratore di società, in assenza di un appiglio costituzionale che lo vincoli ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, a fronte dell'indisponibilità dei vincoli di finanza pubblica – innanzi, peraltro, ad un quadro normativo e costituzionale ben tratteggiato e sostanzialmente invariato – conducono, dunque, a dover indefettibilmente sostenere la già predicata tassatività della norma di cui all'art. 4, comma 4, D.L. 95/2012 anche in caso di aumentata complessità della gestione sociale" (Sezione Controllo Basilicata – Del. n. 10/2018/PAR).*

Ad avviso di questa Sezione, pertanto, stante la pregressa operatività delle società interessate dalla fusione e dunque l'esistenza di tutti i dati utili quale base di calcolo per la determinazione del costo 2013, non si ravvisa difficoltà per l'amministrazione nel valutare e determinare un metodo di calcolo oggettivo, che tenga conto del dato storico e del precetto normativo, soppesati dai principi di congruità e opportunità delle spese in discorso (es. media dei compensi, compenso più elevato con riduzioni, ecc...) sempre tenuto conto della effettiva dimensione dell'ente.

Riguardo al limite massimo indicato in 240.000 euro, esso necessariamente può essere riconosciuto nelle realtà dimensionali più importanti, in analogia con il limite retributivo (fissato nel trattamento economico del Primo Presidente di Corte di Cassazione) disposto dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 166 del 2013 che ha fra l'altro fissato, per ciascuna fascia, limiti differenziati inferiori, al limite massimo, calibrati quanto più possibile sulla reale consistenza della struttura societaria amministrata, quale indicatore del carico di impegni e responsabilità gravanti sugli amministratori, oltre che del livello di competenze necessarie per l'assunzione e l'espletamento dei compiti gestori.

In particolare, l'art. 1 del più volte citato decreto n. 166 del 2013 individua quali indicatori dimensionali quantitativi per valutare la complessità organizzativa e gestionale e le dimensioni economiche delle società il «valore della produzione», gli «investimenti» e il «numero dei dipendenti» come risultante dal valore medio degli ultimi tre esercizi.

Quanto disposto dal decreto n. 166 del 2013 è riferimento per la fase transitoria in relazione alle società partecipate dallo stesso Ministero e già anticipa il modello di classificazione per fasce di complessità previsto dal d.lgs. n. 175 del 2016. Si ritiene pertanto che l'Ente debba utilmente considerare come parametri anche le fasce dimensionali e i limiti retributivi suddetti, considerando come compenso massimale



*l'importo di 240.000 euro imposto dalla norma sopra richiamata soltanto nel caso di strutture organizzative particolarmente complesse e, preferibilmente, a carattere nazionale o sovranazionale.*

*In ogni caso è opportuno che tali criteri di parametrizzazione siano esplicitamente dichiarati in atto ufficiale (es. nello statuto), unitamente alla previsione di automatico adeguamento dei compensi ai criteri dettati dall'emanando decreto, e debitamente motivati nella valutazione che ha condotto alla deliberazione.*

Non è, peraltro, superfluo ricordare che è regola di buona amministrazione richiedere requisiti di competenza e capacità morali e tecniche per coloro che sono chiamati a guidare ogni tipo di realtà economica inserita nel comparto pubblico allargato.

Per quanto attiene alla materia dei rimborsi si riporta quanto già enucleato dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria nella deliberazione n. 90/2016/PAR: *"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 degli 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)". È, pertanto, doverosa l'adozione di una normativa interna puntuale nel rispetto dei principi di congruità ed economicità.*

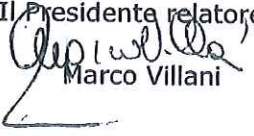
**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Abruzzo rende, nelle sopra esposte considerazioni, il proprio parere in relazione alla richiesta di parere, in premessa indicata e ritenuta ammissibile nei termini su esposti.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Spoltore (PE) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2019.

Il Presidente relatore  
  
Marco Villani

Depositata in Segreteria il

17 OTT. 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARRIA



