

Deliberazione n. 78/2023/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario (relatore)

Adunanza del 24 maggio 2023

Richiesta di parere del Comune di Castel San Pietro Terme (BO)

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

Vista la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Visti la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, c. 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, c. 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Castel San Pietro Terme (BO) in data 2 marzo 2023 e trasmessa alla Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la nota istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali trasmessa alla Sezione in data 23 marzo 2023;

Visto il decreto presidenziale n. 33/2023, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41/2023, con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario Massimo Galiero;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Castel San Pietro Terme (BO) chiede il parere di questa Sezione circa la possibilità di rideterminare il compenso attribuibile all'Organo Amministrativo di società partecipata, in deroga alle disposizioni di cui al secondo periodo dell'art. 4, c. 4, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, così come confermate dall'art. 11, c. 6 e 7, del D. Lgs. n. 175/2016.

L'Ente, premesso di essere socio controllante di società ad intera partecipazione pubblica, chiede se nelle more dell'adozione del decreto del Ministero delle Finanze, previsto dall'art. 11, c. 6, D. Lgs. 175/2016 - con il quale dovranno essere definiti gli indicatori qualitativi e quantitativi per la suddivisione delle società a controllo pubblico in cinque fasce e determinati i compensi massimi cui fare riferimento per la determinazione del trattamento economico da corrispondere agli organi di controllo - possa utilizzare criteri differenti da quelli normativamente imposti dall'art. 4, c. 4, del D.L. 95/2012, per determinare le retribuzioni da attribuire all'organo amministrativo.

A supporto della richiesta il Comune osserva che la normativa citata prevede un tetto massimo dell'80 per cento del totale dei compensi corrisposti

nell'anno 2013 e che questo parametro risulterebbe allo stato anacronistico e non proporzionato alle responsabilità connesse all'incarico, in considerazione delle mutate competenze gestionali.

Considerato in

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'articolo 7, c. 8, L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.1. Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza. Nel caso di specie la richiesta risulta ammissibile in quanto trasmessa dal Comune di Castel San Pietro Terme (BO) tramite il Consiglio delle Autonomie Locali e sottoscritta dal Sindaco del Comune.

1.2. Ammissibilità oggettiva

1.2.1. Il vaglio della Sezione in merito alla sussistenza dei requisiti di ammissibilità oggettiva ha ad oggetto:

- l'afferenza della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica;
- la generalità ed astrattezza del quesito;
- il difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altri organi giurisdizionali.

1.2.2. Sotto il primo profilo, la giurisprudenza della Corte (cfr. SS.RR., del. n. 54/2010/CONTR; Sez. Autonomie, del. n. 3/2014/SEZAUT e n.

5/2006/SEZAUT) ha avuto modo di precisare che tale nozione deve essere ricondotta al sistema di norme e di principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti locali.

L'ammissibilità si estende anche ai quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie deve dunque ritenersi sussistente il requisito dell'afferenza alla materia della contabilità pubblica, in quanto la richiesta di parere ha ad oggetto la corretta applicazione e l'interpretazione di norme che dettano vincoli ai parametri di determinazione e di attribuzione di compensi a carico della finanza pubblica.

1.2.3. La Sezione ritiene che la richiesta presenti i caratteri della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui, pur facendo riferimento a titolo esemplificativo ad una specifica fattispecie riguardante una determinata società partecipata, è purtuttavia da ritenersi ammissibile nella misura in cui è volta ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali, dettate dal Legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili alla materia della contabilità pubblica oggetto della specifica funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo.

1.2.4. Non sussistono inoltre interferenze con altre funzioni della Corte o di altri plessi giurisdizionali in quanto la richiesta non è volta ad ottenere una valutazione di provvedimenti o comportamenti amministrativi né agli atti risultano procedimenti pendenti in sede civile, amministrativa o penale.

2. Merito

2.1. Passando al merito e alla disamina del dettato normativo, l'art. 11, c. 7, D. Lgs. 175/2016 dispone che *"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 ..."*, il quale prevede che con decorrenza dal 1° gennaio 2015 i compensi degli amministratori di società, compresi quelli investiti di particolari cariche, non possano superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

2.2. In data 10 giugno 2019 è stato emanato l'atto di orientamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche datato 10 giugno 2019, il quale individua l'ambito degli

emolumenti assoggettabili al limite dell'80 per cento stabilito dall'art. 11, c. 6 e 7, del TUSP. In particolare, secondo le indicazioni ministeriali tale limite percentuale sarebbe applicabile agli emolumenti corrisposti sia fissi che variabili.

2.3. La Sezione rileva che, pur in assenza dell'adozione del regolamento previsto dall'art. 11, c. 7, del TUSP, lacune normative sono ravvisabili solo nell'evenienza in cui nell'anno 2013 non siano stati corrisposti compensi (ad esempio nel caso di prestazione resa a titolo gratuito) ovvero nel caso di società costituite successivamente. Solo in questi ultimi casi, è ammissibile, in via interpretativa, l'individuazione di criteri differenti da quello indicato dalla normativa vigente. In dette circostanze l'ente locale può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento.

Più precisamente, in assenza di retribuzioni corrisposte nell'anno 2013, poste come parametro di calcolo dei compensi, occorre considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, ma nel rispetto del vincolo di quanto strettamente necessario a coprire tale spesa; negli altri casi, l'impossibilità concreta di applicare l'art. 11, c. 7, del TUSP non esime l'amministrazione sociale dall'onere di dimensionare e contenere i compensi, che costituisce la *ratio* dell'art. 4, c. 4, secondo periodo, D.L. n. 95/2012; il parametro di riferimento è costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente.

Diversamente opinando, nell'eventualità di assenza del costo 2013 dell'organo amministrativo, la disposizione recata dall'art. 11, c. 7, del TUSP, si configurerebbe come *inutiliter data*. (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 1/2017/QMIG; Sez. contr. Emilia-Romagna n. 15/2023/VSGO; n. 20/2022/VSGO; Sez. contr. Sardegna, del. n. 124/2022/PAR).

2.4. Neppure nel caso di sopravvenuta inadeguatezza del compenso è consentito il superamento dei limiti imposti dall'art. 4, c. 4, secondo periodo, D.L. 95/2012 (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Liguria, deliberazione n. 95/2020/PAR). Il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 131/2021/VSGO). La possibilità di incremento dei compensi è dunque preclusa anche nel caso di aumento della complessità della gestione societaria, la quale peraltro si verifica solo nel caso di modifica dell'oggetto sociale statutariamente intervenuta successivamente all'accettazione dell'incarico da parte

dell'amministratore designato e non può trovare equivalenti nello svolgimento di attività già originariamente previste in Statuto, ma precedentemente di fatto non esercitate (cfr. Sez. contr. Basilicata, del. n. 10/2018/PAR).

2.5. Pertanto, in presenza di una normativa che disciplina puntualmente ed in modo chiaro la materia e la cui *ratio* è da individuarsi - in via diretta e immediata - nelle finalità del contenimento della spesa e del perseguimento degli equilibri di bilancio, l'Amministrazione non può disapplicarla con proprio provvedimento in virtù di una valutazione discrezionale in relazione alla ragionevolezza e proporzionalità dei parametri ivi stabiliti. L'individuazione di differenti criteri può essere consentita solo nel caso di assenza di compensi erogati nell'anno 2013 e con i limiti *supra* specificati.

2.6. In assenza di una lacuna normativa, allo stesso modo è preclusa al Giudice contabile la possibilità di individuare, in contrasto con l'obiettivo perseguito dal legislatore, o consentire che si utilizzino, in virtù di asseriti canoni di ragionevolezza, parametri diversi ed ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla norma vigente, perché ciò tramuterebbe la funzione propria del giudice contabile di interpretazione ed applicazione della legge in quella di creazione di nuove norme di diritto. La pronuncia di questa Corte finirebbe in tal caso per sostituire o privare di effetti una norma che, anche laddove divenuta inadeguata in relazione al mutato contesto di riferimento, resta comunque dotata di efficacia.

2.7. In conclusione, per le società a controllo pubblico vige una specifica disciplina relativa ai compensi da corrispondere ai componenti dell'organo amministrativo, dettata dall'art. 11, c. 6 e 7, del TUSP; sicché nelle more dell'emanazione del decreto previsto dall'art. 11, c. 6, D. Lgs. 175/2016, a seguito del quale le società saranno suddivise in cinque fasce, nel determinare i compensi da corrispondere in favore degli organi amministrativi delle società a partecipazione pubblica gli enti sono tenuti al rispetto del vincolo previsto dall'art. 4, c. 4, secondo periodo, D.L. 6 luglio 2012 n. 95, secondo cui *"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 nel 2013"* (Cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 30/2021/VSGO).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa – mediante posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Castel San Pietro Terme (BO) e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito *Internet* istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Il presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Il relatore

Massimo Galiero

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 29 maggio 2023

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)