



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario, <i>relatrice</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere avanzata dal **Comune di Trani** (BT) con nota del 04.04.2024, acquisita al protocollo interno Cdc n. 1507 del 05.04.2024;

Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n. 1530 del 09.04.2024, di assegnazione della citata richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;

Udita la relatrice, dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 02.05.2024, convocata con ordinanza n. 12/2024;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Trani ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, Legge 5 giugno 2003 n. 131, avente ad oggetto le corrette modalità di calcolo dei tetti ai compensi degli Amministratori di una società controllata.

Più nel dettaglio, nella predetta nota il Sindaco ha rappresentato quanto segue:

- *“ai fini della quantificazione dei compensi per gli amministratori di società in controllo pubblico, vige il tetto di spesa dell’80% del costo complessivamente sostenuto nell’anno 2013, in applicazione delle disposizioni di cui all’articolo 11, comma 7, del decreto legislativo 175/2016, non essendo stato ancora emanato il decreto di cui al comma 6 del medesimo articolo destinato ad introdurre una nuova disciplina per gli amministratori delle società in controllo pubblico;*
- *In sede di nomina di un nuovo c.d.a. è emersa l’esigenza di operare una corretta ricostruzione del dato di partenza della spesa 2013, con particolare riferimento al regime fiscale e previdenziale applicabile ai diversi amministratori. In particolare ci si chiede se nel costo e, quindi, nel tetto di spesa, vadano inclusi gli oneri previdenziali anche per l’aliquota che la legge pone in capo alla società;*
- *Sono evidenti, infatti, le significative differenze che si potrebbero registrare tra professionisti iscritti alle relative casse professionali, con una rivalsa del 4%, rispetto a componenti non iscritti ad altro regime previdenziale e per i quali andrebbe applicata una contribuzione del 24%, tutta a carico del percipiente in palese distonia con il dettato normativo che vuole tale onere ripartito per 1\3 sul percipiente e per 2\3 sull’azienda;*
- *Pur nel rigoroso rispetto del dettato normativo, non si può non osservare come, nell’affrontare il tema dei tetti ai compensi per gli amministratori di società controllate, alcune Sezioni Consultive della Corte dei Conti abbiano assunto come riferimento i compensi “al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali per la sola quota carico del beneficiario”; in particolare tale posizione è rinvenibile nella deliberazione n.7\2024 del 19.01.2024 della Sezione Emilia Romagna il cui referto annuale sui controlli sulle società partecipate, reca alla sezione 1.3 “compensi agli amministratori”, un paragrafo dedicato agli “elementi costitutivi del compenso dell’organo amministrativo”.*

Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di Trani ha richiesto l’avviso della Sezione “al fine di acclarare se il calcolo del tetto di spesa, di cui all’articolo 11, comma 7, del decreto legislativo 175/2016, vada determinato al lordo o al netto degli oneri previdenziali a carico dell’azienda, in ragione dei diversi regimi previdenziali applicabili a coloro che nel tempo hanno rivestito la carica di amministratori”.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

Con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiedere l'esercizio di tale funzione e l'ambito

oggettivo della funzione medesima, delineando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Prima di ogni eventuale valutazione nel merito, dunque, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 dal Comune di Trani: ciò in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e della conseguente esclusione della possibilità di configurare l'attività, espressione di tale funzione, come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1. Ammissibilità soggettiva

Ai sensi del citato art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (a tali soggetti si aggiungono le unioni di comuni, come recentemente affermato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 1/2021). Tuttavia, la mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.) nelle Regioni, ovvero il suo mancato funzionamento, non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale di controllo, dovendosi in tal caso ritenere legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

Nella specie, la richiesta di parere è stata formulata dal Sindaco del Comune di Trani: deve, dunque, concludersi per l'ammissibilità soggettiva della richiesta medesima, poiché essa proviene da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed è stata formulata dal Sindaco, quale organo rappresentativo dell'ente medesimo ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL.

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Il requisito dell'ammissibilità oggettiva può dirsi integrato allorché si realizzino tre condizioni fondamentali:

- a) il quesito prospettato deve afferire alla materia della contabilità pubblica (come declinata, a più riprese, sia dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sia dalla Sezione delle Autonomie: v. *ex multis* SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010; deliberazione n.

5/SEZAUT/2006; deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).);

- b) la fattispecie sottoposta al vaglio della Corte deve avere carattere generale e astratto, posta la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli di scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte.

In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina normativa applicabile, spettando all'Amministrazione istante l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale;

- c) deve trattarsi di quesiti la cui risoluzione non comporta commistione con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte o da altro organo giurisdizionale: in altri termini, i pareri resi non devono porsi in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad altri eventuali giudizi né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, poiché, in caso contrario, essi rischierebbero di coinvolgere la Corte in funzioni di amministrazione attiva, pacificamente non consentite (Delibera n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

Alla luce delle coordinate ermeneutiche appena esposte si ritiene che il quesito nella specie prospettato sia ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché esso: i) verte sull'interpretazione di disposizioni in materia di contabilità pubblica; nella specie, infatti, vengono in rilievo le disposizioni in tema di cd. "tetto" ai compensi degli amministratori di società pubbliche, il quale, per costante orientamento pretorio, afferisce pacificamente a *"finalità di contenimento della spesa pubblica"* (Corte cost., sent. n. 153/2022), venendo in rilievo un limite posto in funzione di coordinamento della finanza pubblica; ii) pur traendo spunto da una specifica fattispecie gestionale, è formulato in termini di sufficiente generalità e astrattezza; iii) difetta di profili di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali.

2. Nel merito.

Il cd. "tetto" ai compensi degli amministratori di società pubbliche trova la propria disciplina positiva nel combinato disposto di cui agli artt. 11, commi 6 e 7, del D.Lgs. n. 175/2016 (nel prosieguo "T.U.S.P.") e 4, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012 (e successive modifiche e integrazioni).

Più nel dettaglio, l'art. 11, comma 6, T.U.S.P. prevede uno specifico regime per il calcolo dei compensi degli amministratori delle società sottoposte a controllo pubblico, demandando ad un apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze la classificazione - sulla base di indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi - delle società medesime in un numero di fasce fino a cinque, in relazione a ciascuna delle quali dovrà essere stabilito in modo proporzionale *“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”*.

Tale disposizione stabilisce, inoltre, che *“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 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.”* (art. 11, comma 6, T.U.S.P. per come modificato dall'art. 7 del D.lgs. n. 100/2017 a decorrere dal 27 giugno 2017).

Il successivo comma 7 dello stesso art. 11 dispone, poi, espressamente che *“fino all'emanazione del menzionato D.M. 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”* (quest'ultimo recante il *“Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'ex articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*).

In particolare, il citato art. 4, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95 del 2012, nella formulazione al momento in vigore, sancisce 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".

Per completezza espositiva si rammenta che il testo attualmente vigente del predetto art. 4, comma 4, è il risultato di un articolato percorso di rimaneggiamento normativo operato dapprima con l'art. 16, comma 1, del D.L. n. 90/2014, conv. in L. n. 114/2014 e poi con l'art. 28, comma 1, del T.U.S.P.

In particolare, con la disposizione da ultimo richiamata sono stati abrogati:

- il primo periodo del comma 4, contenente il riferimento alle società controllate direttamente e indirettamente dalle amministrazioni pubbliche con prestazione di servizi a favore delle p.a. superiore al 90 per cento del fatturato;
- il terzo periodo del comma 4, relativo all'obbligo di riversamento dei compensi in favore dell'ente di appartenenza in caso di amministratori che siano anche dipendenti dell'ente titolare della partecipazione.

Tale intervento abrogativo – nel preservare soltanto il secondo periodo dell'art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012 (quello espressamente richiamato dall'art. 11, comma 7, del T.U.S.P.) – ha radicalmente modificato il perimetro soggettivo di applicazione del medesimo art. 4, comma 4.

Quest'ultimo – nel fare attualmente generico riferimento a *"tali società"* – non ha più applicazione circoscritta alle sole società espressamente indicate dal primo periodo dello stesso comma 4 nella formulazione *ante* T.U.S.P., cioè alle società strumentali controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90% dell'intero fatturato.

Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile, infatti, *"poiché l'art 11 si applica a tutte le società a controllo pubblico, ivi comprese quelle a partecipazione pubblica totalitaria [...], 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"* (cfr. C. conti, sez. reg. contr. per la Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR).

In altri termini, *"la conseguenza dell'intervento modificativo/abrogativo dell'art 28 del testo unico non è stata quella di determinare un vuoto normativo con riferimento a talune tipologie di società, ma semplicemente quella di unificare, in un'unica previsione, il trattamento dei compensi che, peraltro, già appariva del tutto identico per le società strumentali e per le altre società a partecipazione*

pubblica totalitaria” [queste ultime richiamate dal primo periodo del comma 5 dell’art. 4 del D.L. n. 95/2012, anch’esso abrogato dall’art. 28, comma 1, T.U.S.P.]. *“L’attuale formulazione della norma non consente, pertanto, di individuare una sottocategoria di società a controllo pubblico per le quali la disciplina transitoria non opererebbe”* (C. conti, sez. reg. contr. per la Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR).

Ebbene, alla stregua del descritto quadro normativo e in considerazione del fatto che, ad oggi, il decreto ministeriale richiamato dall’art. 11, comma 6, T.U.S.P. non risulta emanato, si ritiene che ogni questione relativa al limite dei compensi degli amministratori di società a controllo pubblico debba essere analizzata e risolta alla stregua del regime transitorio secondo cui - a decorrere dal 1° gennaio 2015 - il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 (cd. criterio della spesa storica).

Tanto premesso, con specifico riferimento al quesito formulato con la richiesta di parere in esame si osserva quanto segue:

- a) l’art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012 e l’art. 11, comma 6, T.U.S.P. costituiscono espressione del generale principio di onnicomprensività del trattamento economico riconoscibile dell’amministratore societario: difatti, la prima disposizione utilizza la locuzione di *“costo complessivamente sostenuto”* dalla società nell’anno 2013; la seconda disposizione, invece, fa riferimento al *“trattamento economico annuo onnicomprensivo”*;
- b) in relazione al suddetto principio il Legislatore ha introdotto un limite di spesa per finalità di coordinamento della finanza pubblica e tutela degli equilibri di bilancio;
- c) fermo restando che il compenso massimo non può, in ogni caso, superare il limite 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”*, ai fini della definizione dei compensi dell’organo amministrativo rilevano le seguenti componenti: a) i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario; b) gli eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla *performance* aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del

beneficiario; c) gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono - anche in ragione della continuità dell'erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario.

Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi (cfr. *Orientamento del 10 giugno 2019 adottato dal MEF in qualità di Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016*; in senso conforme: C. conti, sez. reg. contr. per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 7/2024/REF);

- d) il costo a carico della società controllata per la remunerazione del proprio organo amministrativo rappresenta un costo a carico della finanza pubblica, per il cui contenimento il legislatore ha introdotto un limite massimo di spesa: tale limite, per essere realmente rispettato - in ossequio alla *ratio* sottesa alla previsione della disciplina *de qua* - deve comprendere nel suo computo ogni voce di spesa a carico del bilancio della società e, conseguentemente, del bilancio consolidato con quello dell'ente pubblico socio. Dunque, sia il limite di spesa di riferimento, sia il costo da sostenere annualmente per l'organo amministrativo, devono essere considerati in modo complessivo, come un unico saldo composto da diverse sotto voci di costo (retributive, fiscali, previdenziali, assistenziali, ecc.).

Pertanto, in conformità all'orientamento già espresso dalla giurisprudenza contabile, si rileva che *“alcune voci che concorrono a determinare il trattamento economico onnicomprensivo, possono variare nel corso del tempo. Il riferimento vale non solo per la componente previdenziale, espressamente richiamata nella richiesta di parere, ma anche per quella fiscale, assistenziale e retributiva.*

Questa intrinseca mutevolezza dei costi deve essere gestita dalla società controllata (e dall'amministrazione controllante) fermo restando il limite di spesa previsto dal legislatore, che rappresenta una entità fissa e inderogabile. Pertanto, la società controllata e, per essa, l'amministrazione socia e vigilante, è tenuta a monitorare periodicamente l'evoluzione delle singole voci di costo in modo che il saldo totale, rappresentato dal trattamento economico onnicomprensivo a carico del bilancio della società pubblica, rientri in ogni caso nel limite di spesa

fissato dalla legge, evitando ogni ipotesi di sua deroga” (C. conti, sez. reg. contr. per la Sardegna, deliberazione n. 34/2019/PAR).

Ne deriva che tutte le voci di spesa (fisse, variabili ed eventuali), che concorrono a determinare il trattamento economico complessivo (comprese quelle di natura previdenziale), devono essere attentamente “calibrate” in modo da evitare qualsiasi superamento del limite fissato dal legislatore, inteso come costo complessivo a carico del bilancio della società partecipata.

Per tutte le suesposte ragioni questa Sezione ritiene che il calcolo del tetto di spesa, di cui al combinato disposto degli artt. 11, comma 7, T.U.S.P. e 4, comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012 vada determinato al lordo degli oneri previdenziali a carico della società.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi di cui in motivazione. La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all’Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 02.05.2024.

Il Magistrato relatore

F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 2 maggio 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO