



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 15 maggio 2012

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 285507 del 26 aprile 2012 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Milano;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 15 maggio 2012 per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Milano;

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Milano chiede alla Sezione un parere su quanto di seguito riportato.

L'art. 1, comma 725, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria per l'anno 2007) ha stabilito che, *"nelle società a totale partecipazione di comuni e province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al Presidente e ai componenti del Consiglio di Amministrazione non può essere superiore per il Presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti rispettivamente al Sindaco e al Presidente della Provincia (...).*

Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo. Le disposizioni del presente collima si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dalle società indicate nel primo periodo del presente comma".

La Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con delibera n. 220 del 5 novembre 2008, pronunciandosi sulla determinazione dei compensi degli allora Presidenti di ATM S.p.A. e di SEA S.p.A., ha ribadito il principio dell'onnicomprendività degli emolumenti riconosciuti, a qualsiasi titolo, al Presidente e ai membri del Consiglio di Amministrazione, nei limiti del tetto previsto dalla Legge Finanziaria per il 2007, anche in presenza di specifiche deleghe conferite ai predetti soggetti, ai sensi dell'art. 2389, comma 3, c.c..

L'Amministrazione Comunale partecipa, quale socio unico e maggioritario, in Società di dimensioni significative di natura strumentale e/o esercenti servizi pubblici locali e di interesse generale. Al fine di garantire efficienza ed efficacia all'attività delle predette società l'Amministrazione Comunale intende adottare un indirizzo generale volto a consentire la possibilità ai Presidenti o agli Amministratori Delegati di ricoprire anche il ruolo di Direttore Generale per garantire unicità nella guida gestionale e manageriale delle stesse.

Ai fini dell'attuazione del predetto indirizzo ed in coerenza con gli orientamenti formulati da codesta Corte, l'Amministrazione intende garantire il rispetto, da parte delle società, delle seguenti condizioni:

- adeguata specificazione dei compiti e delle responsabilità assegnate al Direttore Generale, ben distinti rispetto a quelli riconducibili al ruolo di Presidente/Amministratore Delegato;

- durata del contratto di lavoro a tempo determinato, quale Direttore Generale, non superiore a quella della nomina quale amministratore.

In tale ipotesi il soggetto, nominato Presidente/Amministratore Delegato della società ed assunto con contratto a tempo determinato quale Direttore Generale, rinunciarebbe al compenso spettante in qualità di amministratore e percepirebbe la retribuzione per il solo ruolo di Direttore Generale, determinato nel rispetto dei limiti generali previsti dall'art. 3, comma 44, della Legge n. 244/2007 per i trattamenti economici corrisposti dalle pubbliche amministrazioni (attualmente € 294.000,00).

Tale indirizzo è già stato adottato dal Comune di Roma con le deliberazioni n. 313 del 16 settembre 2011 e la n. 70 del 16 marzo 2012.

Alla luce di quanto dianzi illustrato si sottopone alla Sezione il seguente quesito:

- se il Comune di Milano possa adottare un indirizzo generale volto a consentire ai Presidenti o agli Amministratori Delegati, di società a totale o maggioritaria partecipazione comunale, di ricoprire anche il ruolo di Direttore Generale per garantire unicità nella guida gestionale e manageriale delle stesse;

- se la società possa riconoscere al soggetto che ricopra il doppio ruolo (Presidente/Amministratore Delegato e Direttore Generale), la retribuzione spettante per il Direttore Generale secondo quanto sopra specificato.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello

svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi

in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, sia in quanto attiene alla disciplina di profili gestionali e/o di *governance* delle società partecipate dal Comune, sia in quanto detta disciplina risulta contenuta in leggi finanziarie ed è di regola finalizzata al contenimento della spesa pubblica, nonché direttamente o indirettamente incidente sugli equilibri di bilancio dell'ente locale.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e, nei limiti appena precisati, può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle norme di disciplina della materia oggetto del quesito è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di ermeneutica della materia nel presente parere.

Come richiamato nel quesito stesso, questa Sezione ha avuto occasione di pronunciarsi in merito alla corretta determinazione dei compensi dei Presidenti e dei membri del Consiglio di Amministrazione di società partecipate dall'ente locale con la deliberazione n. 220 del 5 novembre 2008, di cui qui si richiamano le conclusioni.

Su altri aspetti della medesima problematica si è espressa la Sezione regionale di controllo per il Lazio con parere n. 18/2011/PAR del 30 marzo 2011 e, più di recente, la Sezione regionale di controllo per la Toscana con parere n.

8/2012/PAR del 31 gennaio 2012. In particolare, in quest'ultimo parere è messo in luce che il termine "onnicomprensivo" contenuto nel comma 725 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria per l'anno 2007), riferito al compenso annuale lordo percepito dal presidente e dagli altri componenti il consiglio di amministrazione, si riferisce a qualsiasi compenso percepito in ragione del rapporto societario, ivi inclusa la remunerazione degli ulteriori incarichi di cui al comma 3 dell'art. 2389 del c.c.. e che *"l'onnicomprensività può trovare un temperamento ragionevole nella deroga contenuta nel secondo periodo del citato comma 725, laddove si prevede la possibilità di erogare agli amministratori, con implicita ma evidente allusione a quelli investiti di particolari cariche, un compenso aggiuntivo solo sotto forma di "indennità di risultato", che andrebbero definite con appositi disciplinari, e "nel solo caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo". In tal senso si esprimono altre sezioni di questa Corte (Lazio con deliberazione n. 18/2011 e Piemonte deliberazione n. 29/2009).*

Nella fattispecie all'esame il consiglio di amministrazione della società ha ritenuto di assegnare a due membri del medesimo consiglio deleghe ed incarichi ai sensi del 3° c. dell'art. 2389 c.c. citato, compensando ulteriormente gli stessi in modo da non sforare, in ogni caso, i suddetti limiti (art. 1, comma 725, L. 296/06 e art. 6, comma 6 L. 122/2010).

Tanto premesso sembra possibile a giudizio di questa Sezione incrementare l'indennità percepita dai membri del consiglio di amministrazione in ragione degli ulteriori incarichi attribuiti (ai sensi dell'art. 2389, comma 3, del codice civile) purché non vengano violati i limiti dettati dall'art. 1, comma 725 e 726 della L. 296/2006, e dall'art. 6, comma 6, della L. 122/2010".

Richiamati suddetti principi che devono informare l'attività di *governance* delle società partecipate dall'ente locale, allorché il Comune intenda adottare un indirizzo generale volto a consentire ai Presidenti o agli Amministratori Delegati di società a totale o maggioritaria partecipazione comunale, di ricoprire anche il ruolo di Direttore Generale, resta nella discrezionalità dell'ente medesimo ogni scelta in merito.

Sempre nell'esercizio di tale discrezionalità l'ente locale potrà prevedere, nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento della spesa, che al soggetto, nominato Presidente/Amministratore Delegato della società ed assunto con contratto a tempo determinato quale Direttore Generale, percepisca una sola retribuzione, commensurata alle attività svolte nel ruolo di Direttore Generale. Tale previsione, riferita ai soggetti intestatari della doppia carica, potrà senz'altro essere inserita a livello regolamentare nella delibera d'indirizzo generale,

piuttosto che sotto la forma di rinuncia al compenso spettante in qualità di amministratore, ipotizzata nel quesito.

È appena il caso di ricordare, comunque, che la disciplina che l'ente intenda adottare in merito dovrà tenere in considerazione tutti gli eventuali profili problematici insiti nella doppia veste ricoperta dai soggetti collocati al vertice dell'organizzazione societaria, quali i potenziali conflitti di interesse derivanti da eventuali incarichi, anche di funzioni dirigenziali, conferiti all'amministratore della medesima società, con la specificazione che le responsabilità e i compiti riconducibili a tali incarichi siano adeguatamente specificati nonché distinti rispetto a quelli riconducibili al rapporto di amministrazione. Particolare attenzione dovrà essere posta per garantire la corretta posizione personale degli amministratori-dipendenti sotto il profilo previdenziale (e fiscale) oltre, naturalmente, per il rispetto dei noti vincoli di finanza pubblica già richiamati nei predetti pareri.

Di questi ultimi limiti, pertanto, si dovrà tener conto nella regolamentazione contrattuale che la società ponesse in essere con un soggetto che ricopra il doppio ruolo (Presidente/Amministratore Delegato e Direttore Generale), al quale il Comune intenda riconoscere la sola retribuzione spettante per il Direttore Generale, tenendo presente il tetto complessivo stabilito come limite generale per i compensi posti a carico della Pubblica Amministrazione.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 21 maggio 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)