

Deliberazione n. 70 /2013



La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 30 agosto 2013 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera in data 23 luglio 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Genova ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 61/2013 del 30 agosto 2013 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO:

Con istanza n. 236651 del 23 luglio 2013, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 78 del 30 luglio 2013 – assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 30 luglio 2013 con il n. 0002684-30/07/2013-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Genova ha formulato una richiesta di parere in ordine alla corretta applicazione dell'articolo 1, comma 725, legge 27 dicembre 2006, n. 296 il

quale testualmente dispone: *"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 ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 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 comma si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dalle società indicate nel primo periodo del presente comma".*

Il Comune in questione segnala che, per la gestione di una società a totale partecipazione comunale, si è avvalso della facoltà riconosciuta dall'articolo 4, comma 4, decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e ha quindi provveduto alla nomina di un amministratore unico in luogo di un consiglio di amministrazione composto da più membri.

Al riguardo, il Comune chiede preliminarmente di conoscere se la disposizione sopra riportata, che si riferisce ai compensi dei componenti dei consigli di amministrazione, possa trovare applicazione anche nel caso prospettato di società con un amministratore unico.

Nell'ipotesi di soluzione affermativa a tale primo interrogativo il Comune sottopone quindi all'esame di questa Sezione i seguenti ulteriori quesiti:

- se, ai fini della determinazione del compenso, l'amministratore unico possa essere assimilato per ruolo e funzioni al presidente del consiglio di amministrazione con conseguente riferimento al maggior tetto del 70 per cento dell'indennità spettante al sindaco;
- se il parametro di riferimento individuato dalla disposizione in esame per il calcolo dei compensi attribuibili agli amministratori sia rappresentato dall'indennità

teorica massima spettante al sindaco ai sensi dell'art. 82 T.U.E.L. oppure dall'indennità concretamente corrisposta al medesimo.

- se all'amministratore unico, stanti le particolari responsabilità ed attribuzioni conferite, possa essere riconosciuto un compenso lordo annuo superiore al limite previsto del 70 per cento dell'indennità spettante al sindaco ma comunque rientrante entro il tetto complessivo derivante dal riportato art. 1, co. 725, l. n. 296/2006 per il totale dei compensi erogabili ai membri del consiglio di amministrazione nella sua composizione massima in astratto consentita (n. 3 componenti).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, co. 8, L. n. 131/2003.
2. La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza dei quesiti alla "materia della contabilità pubblica", in quanto concernenti l'interpretazione di una norma di contenimento della spesa pubblica avente indubbio riflesso sull'allocazione delle risorse finanziarie disponibili nell'ambito dei bilanci degli enti locali e considerato anche il dovere di vigilanza e controllo che grava sugli enti titolari di partecipazioni azionarie al fine di preservare il proprio patrimonio.
3. Nel merito si ritiene anzitutto che non sussista alcun dubbio circa la necessaria applicazione dell'art. 1, co. 725, l. n. 296/2006 all'ipotesi di società a totale partecipazione di enti locali con gestione affidata ad un amministratore unico.

Diversamente infatti, la misura del relativo compenso risulterebbe sottratta a qualsiasi limite normativo specifico, in palese contrasto con le finalità di riduzione di spesa perseguite dall'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012 e cioè dalla stessa disposizione che, nello stabilire una precisa disciplina in materia di composizione dei consigli di amministrazione di società pubbliche, fa salva la possibilità per le amministrazioni

controllanti di nominare un amministratore unico invece che un organo di amministrazione collegiale.

4. Ciò premesso, con riguardo al primo quesito posto dal Comune in merito alle modalità applicative della citata disposizione, questa Sezione ritiene che, ai fini della determinazione del compenso dell'amministratore unico, sia corretto considerare quale tetto massimo quello dalla norma riferito al presidente del consiglio di amministrazione, pari al 70 per cento dell'indennità spettante al sindaco dell'ente titolare della partecipazione.

La questione postula in effetti, come prospettato dallo stesso Comune istante, un giudizio sulla assimilabilità del ruolo e delle funzioni dell'amministratore unico rispetto a quelle assegnate al presidente di un consiglio di amministrazione piuttosto che a quelle relative agli altri consiglieri, per i cui compensi è previsto il più restrittivo limite del 60 per cento dell'indennità spettante al sindaco.

In base alle disposizioni del Codice civile in materia di amministratori di società, in particolare di società per azioni, i poteri e compiti specifici del presidente del consiglio di amministrazione sono quelli indicati nel primo comma dell'articolo 2381 e consistono nella convocazione del consiglio, nella fissazione dell'ordine del giorno, nel coordinamento dei lavori e in un dovere generale di informazione verso tutti gli altri consiglieri sulle materie oggetto di trattazione.

Può notarsi al riguardo che si tratta di un complesso di funzioni logicamente connesse alla natura collegiale dell'organo di amministrazione e che, pertanto, non sembrerebbero in prima analisi riconoscibili in capo all'amministratore unico di società.

A ben vedere, tuttavia, l'esercizio di tali funzioni e poteri implica necessariamente il compimento di attività e l'assunzione di responsabilità, ad esempio in relazione alle esigenze di iniziativa o di impulso all'attività di gestione della società o di acquisizione istruttoria delle informazioni utili per la conduzione della gestione, che sono per natura connesse anche all'espletamento dell'incarico di

amministratore unico.

Da ciò, oltre che da una valutazione di ordine equitativo che induce a considerare la posizione dell'organo individuale di amministrazione che assume su di sé l'intera responsabilità della gestione societaria come maggiormente paragonabile a quella del vertice dell'organo collegiale, discende l'affermata equiparazione delle due figure ai fini della disciplina dei relativi compensi.

5. Altra questione interpretativa sottoposta ad esame attiene all'esatta individuazione della misura dell'indennità spettante al sindaco che, in base al ridetto art. 1 co. 725 l. n. 296/2006, costituisce il parametro di commisurazione per il calcolo dei limiti massimi entro cui vanno contenuti i compensi lordi annuali onnicomprensivi degli amministratori di società partecipate da comuni. Il Comune infatti evidenzia due diverse possibili letture della norma a seconda che si intenda riferita all'indennità effettivamente e concretamente corrisposta al sindaco del comune che detiene la partecipazione oppure alla misura dell'indennità teorica massima attribuibile al medesimo sindaco ai sensi dell'art. 82 T.U.E.L..

In proposito si ritiene che lo scopo specifico perseguito in materia dal legislatore, in coerenza con gli obiettivi di contenimento dei costi delle attività riconducibili alla sfera pubblica, sia quello di ancorare il livello delle remunerazioni degli amministratori delle società al rispetto di precisi limiti determinabili secondo criteri obiettivi ed applicabili uniformemente alla generalità degli enti.

Ne consegue che, in sede applicativa, la quantificazione in concreto del parametro di riferimento per il calcolo del tetto ai compensi deve prescindere dalla considerazione di variabili definibili come "esogene" o "soggettive" che possono eventualmente avere influito sulla determinazione dell'indennità effettivamente erogata al sindaco. Si pensi, a titolo esemplificativo, al sindaco lavoratore dipendente che non abbia richiesto l'aspettativa, ipotesi per la quale il primo comma dell'art. 82 T.U.E.L. prevede il dimezzamento dell'indennità spettante. Si può anche considerare l'eventualità che il sindaco accetti di percepire un'indennità ridotta o addirittura vi

rinunci del tutto.

Si osserva infatti che una soluzione che rendesse necessaria, ai fini dell'individuazione del parametro di riferimento in questione, la valutazione di fattori di tale natura, come visto puramente eventuali ed indipendenti (negli esempi di cui sopra si verificano in conseguenza di scelte e valutazioni del tutto personali del sindaco), comporterebbe una illogica ed ingiustificata restrizione della discrezionalità spettante all'ente (*rectius*, agli organi dell'ente competenti ad assumere le determinazioni in materia) chiamato a stabilire la misura dei compensi degli amministratori delle società partecipate.

L'avviso di questa Sezione è dunque di ritenere che il parametro di riferimento individuato dall'art. 1, co. 725, l. n.296/2006 per la definizione dei tetti applicabili ai compensi degli amministratori sia rappresentato dall'indennità teorica massima spettante al sindaco. A tale indicazione risulta tuttavia opportuno aggiungere una precisazione che rileva ai fini della corretta determinazione della misura dell'indennità così identificata e che, in particolare, riprende le conclusioni cui la Sezione era già pervenuta in precedenti deliberazioni (cfr. pareri di cui alle delibere n. 4/2008 e n. 63/2011).

Occorre infatti rilevare che la misura dell'indennità teorica massima spettante al sindaco deve essere determinata, in un ogni momento storico, tenendo conto non solo dei criteri di cui all'art. 82 T.U E.L. (e alle successive disposizioni regolamentari di attuazione) ma anche degli interventi legislativi successivamente intervenuti che abbiano inciso con efficacia generale sul valore dell'indennità spettante (nel caso del parere n. 4/2008 si trattava della decurtazione del 10 per cento disposta dall'articolo 1, comma 54, lettera a), legge 23 dicembre 2005, n. 266). Ciò che va senz'altro escluso, pertanto, è che il parametro di riferimento indicato dall'art. 1, co. 725, l. n. 296/2006 sia considerato cristallizzato nel valore massimo dell'indennità in astratto ricavabile dalla sola applicazione dei criteri dell'art. 82 T.U.E.L., senza che si tenga conto delle modifiche operate, spesso in senso riduttivo, da norme ugualmente intese

a determinare la misura dell'indennità concretamente erogabile.

6.1. L'ultimo quesito proposto prende lo spunto da un orientamento effettivamente espresso in precedenti pareri di alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (oltre a Sezione Piemonte del. n. 29/2009 e Sezione Emilia Romagna del. n. 11/2012 richiamati dallo stesso Comune istante, cfr. anche Sezione Lazio del. n. 18/2011) secondo il quale l'art. 1, co. 725, l. n. 296/2006, più che prescrivere i limiti massimi dei corrispettivi riconoscibili individualmente a ciascun soggetto membro degli organi societari, stabilisce invece un tetto quantitativo complessivo all'importo cumulativo dei compensi erogabili per il presidente e gli altri componenti del consiglio di amministrazione. La norma, dunque, risulterebbe rispettata anche nel caso in cui il compenso di taluno degli amministratori sia superiore alla percentuale singolarmente determinata, sempre che la totalità degli emolumenti corrisposti agli amministratori della società non oltrepassi il tetto complessivamente individuato.

Tale soluzione interpretativa, viene affermato, non sembrerebbe contrastare con l'obiettivo di contenimento dei costi delle società pubbliche che costituisce la *ratio* della disposizione ed avrebbe inoltre il pregio di consentire, a parità di effetti sul piano della riduzione della spesa, un'ampia possibilità di calibrare i corrispettivi individuali dei componenti un consiglio di amministrazione per tener conto, segnatamente, di particolari cariche o deleghe di poteri eventualmente attribuite (come nel caso della nomina di un amministratore delegato).

Seguendo questa impostazione logica di fondo, essenzialmente imperniata sul principio dell'invarianza sul piano degli effetti di contenimento della spesa, nella richiesta di parere il Comune di Genova avanza l'ipotesi che anche all'amministratore unico della società partecipata possa essere riconosciuto un compenso superiore al limite individuale indicato dalla norma in percentuale rispetto all'indennità del sindaco, purché tale compenso venga contenuto entro il tetto massimo della spesa consentita per le remunerazioni di un consiglio di amministrazione nella sua composizione teorica massima che, in base all'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012, risulta

essere di tre membri.

6.2. Questa Sezione ritiene che la soluzione proposta dal Comune di Genova non possa essere accolta per le diverse ragioni di seguito esplicitate.

La Sezione reputa anzitutto di dissentire dalla tesi iniziale da cui muove l'ipotesi applicativa sopra descritta, al contrario ritenendo, come già incidentalmente adombrato nel menzionato parere di cui alla delibera n. 63/2011, che l'art. 1.,co. 725, l. n. 296/2006 fissi chiaramente i limiti massimi dei compensi attribuibili individualmente a ciascun soggetto membro degli organi di amministrazione delle società.

Tale opzione ermeneutica, infatti, si rivela in primo luogo maggiormente aderente al dato testuale della disposizione che espressamente parametrizza in maniera analitica il limite retributivo, rispettivamente per il presidente e per i membri del consiglio di amministrazione. Se l'intento del legislatore fosse stato quello di stabilire, nell'ottica di riduzione della relativa spesa, solo un tetto complessivo all'insieme dei compensi erogabili agli amministratori, avrebbe senz'altro formulato la disposizione in modo diverso: non si spiegherebbero infatti le ragioni per cui la disposizione prevede limiti specifici differenti per presidente e altri consiglieri se poi intendesse lasciare agli enti, in sede applicativa, piena facoltà di fissare concretamente remunerazioni differenziate in base ad altri fattori, quali anche l'attribuzione di particolari cariche o deleghe di poteri.

Ulteriori considerazioni attengono inoltre alla precisa definizione della *ratio* della disposizione esaminata. Esse sono state peraltro già sviluppate dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria nel parere di cui alla delibera n. 84/2012 che infatti approda, in merito alla questione in esame, alla medesima conclusione qui esposta.

Si osserva al riguardo che gli scopi perseguiti dal legislatore con l'art. 1, co. 725, l. n. 296/2006 non si risolvono nel generale obiettivo di contenimento delle spese complessive delle società o dei costi del consiglio di amministrazione

globalmente inteso ma si completano anche, come affermato dalla Sezione calabrese, con la finalità di *"stabilire un tetto massimo retributivo categoriale-individuale per i compensi, ritenuto necessario e socialmente equo nell'ambito di una generale politica di riduzione della spesa pubblica e dei c.d. costi della politica, per ciascuno dei soggetti incaricati di svolgere le funzioni, rispettivamente, di presidente e di componente del consiglio di amministrazione delle partecipate dagli enti locali,...."*.

Anche in considerazione delle ragioni di equità cui è ispirata la norma, i tetti massimi ivi stabiliti devono quindi essere intesi come riferiti agli specifici compensi singolarmente attribuibili a ciascun membro degli organi societari. Ed è chiaro come ciò valga di per sé ad escludere in radice la possibilità che all'amministratore unico di una società a partecipazione locale sia riconosciuto un compenso superiore al limite ad egli applicabile (sopra individuato nella percentuale del 70 per cento dell'indennità spettante al sindaco), ferma restando comunque la possibile ulteriore attribuzione di un'indennità di risultato alle condizioni poste dalla norma stessa.

6.3. Occorre poi osservare che, a seguito delle modifiche legislative successivamente intervenute in materia di organi di amministrazione di società pubbliche, l'assunto su cui sono fondati i richiamati pareri che hanno avanzato la tesi del "tetto complessivo", ovvero l'eguale incidenza in termini di contenimento della spesa, sembra aver perso validità.

In questa sede ci si riferisce in particolare al già considerato art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012 (il parere sembrerebbe infatti richiesto con riferimento al tipo di società rientrante nell'ipotesi ivi disciplinata) nel quale, per i consigli di amministrazione di società a partecipazione pubblica, viene previsto un numero massimo di tre membri di cui due necessariamente rappresentati da dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione aventi l'obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione stessa per la riassegnazione al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio.

Come viene infatti affermato nei pareri di cui alle delibere n. 96/2013 della

Sezione regionale di controllo per la Lombardia e n. 121/2013 della Sezione regionale di controllo per l'Umbria, allo stato attuale della legislazione e della contrattazione collettiva nazionale, stante in particolare il tetto massimo per le risorse destinabili annualmente al trattamento accessorio del personale che non possono superare il corrispondente importo dell'anno 2010 (articolo 9, comma 2-*bis*, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), la riassegnazione obbligatoria dei compensi assembleari al fondo per il trattamento accessorio comporta un risparmio di spesa per la pubblica amministrazione cui appartengono i dipendenti nominati negli organi societari, nella misura in cui il relativo bilancio risulta sgravato dalla necessità di alimentare il fondo con altre risorse.

Seguendo tale impostazione si deve dunque derivare che una ripartizione differenziata dei compensi degli amministratori non rispondente a quella prefissata dalla norma sia tutt'altro che irrilevante ai fini degli effetti di contenimento della spesa, tenuto soprattutto conto che, sempre in base all'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012, il membro del consiglio di amministrazione non dipendente dell'ente controllante ("*terzo membro...*") svolge le funzioni di amministratore delegato ed è perciò di fatto quello maggiormente titolato a beneficiare di un'indennità superiore a scapito di quelle dei membri dipendenti dell'ente e con conseguente svantaggio per il bilancio dell'ente stesso in termini di risparmio di spesa.

In quanto anche privata della sua principale giustificazione logica, la tesi del tetto complessivo fissato dall'art. 1, co. 725, l. n. 296/2006 non può essere accolta mentre deve invece riaffermarsi la vigenza di limiti massimi per i compensi individuali di ciascuno dei componenti gli organi di amministrazione societari e la conseguente impossibilità che all'amministratore unico venga riconosciuto un'indennità superiore.

6.4. Si evidenzia ancora che lo specifico quesito posto dal Comune di Genova e volto a comprendere se ai fini dell'individuazione del limite massimo dei compensi degli amministratori di società pubbliche possa aversi riguardo al numero massimo

consentito di componenti del consiglio di amministrazione è già stato esaminato e risolto negativamente proprio in uno dei pareri ai quali viene fatto richiamo nella richiesta di parere, ovvero nella delibera n. 11/2012 della Sezione per l'Emilia Romagna.

Tale parere infatti, pur conforme alla qui denegata tesi del tetto complessivo per i compensi degli amministratori, precisa tuttavia che, in sede applicativa, tale tetto deve essere determinato tenendo conto dell'effettivo numero di componenti dell'organo di amministrazione (che nel nostro caso è di una unità) e non del numero massimo teorico consentito in base alle norme vigenti in materia.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Genova.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 30 agosto 2013.

Il Magistrato Estensore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Ennio Colasanti)

Depositata il 16 Settembre 2013

Il Funzionario Preposto
(Michele Bartolotta)