



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n.123 /2015

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Primo Referendario	D.ssa Rossella Bocci	
Primo Referendario	D.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Referendario	Dr. Francesco Sucameli	
Referendario	D.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	D.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nelle camere di consiglio del 25 marzo e del 13 aprile 2015

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

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

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n. 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n. 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n. 9 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009 n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n. 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto il decreto presidenziale n. 4 del 23 maggio 2013 in ordine alle modalità di attribuzione delle richieste di parere ai magistrati istruttori;

Vista la nota prot. n. 201500030437 del 30 gennaio 2015, a firma del Presidente della Provincia di Salerno, acquisita al protocollo n. 728 della Sezione regionale di controllo per la Campania in data 2 febbraio 2015, con la quale è stata inoltrata a questa Sezione una richiesta di parere;

Vista la nota del 2 febbraio 2015, con la quale è stata assegnata, d'ordine del Presidente, la richiesta di parere al relatore;

Vista le ordinanze presidenziali n.18/2015 e n.27/2015, con le quali la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, d.ssa Innocenza Zaffina

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente della Provincia di Salerno ha rivolto a questa Sezione un articolato e dettagliato quesito avente ad oggetto i limiti al compenso lordo annuale dei Presidenti e dei componenti degli organi di amministrazione delle società partecipate dalla Provincia. Nel dettaglio: *"Premesso che l'art. 1, comma 725, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) stabilisce che, nelle società a totale partecipazione di comuni o 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'art. 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; l'art. 1, commi 82 e 84, della legge 7 aprile 2014, n. 56 stabilisce la gratuità dell'incarico di Presidente della Provincia. Restano, invece, a carico della Provincia gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi, di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico; Ai sensi dell'art. 1, comma 60, della legge 7 aprile 2014, n. 56 sono eleggibili a Presidente della provincia i Sindaci della provincia.*

Premesso, altresì, che la Provincia di Salerno è socio unico di due società per azioni.

Tenuto conto che dottrina e giurisprudenza sono concordi nel presumere un diritto al compenso dell'amministratore di s.p.a., sulla scorta di considerazioni argomentate da disposizioni civilistiche. Considerato che il quesito che la Provincia intende porre non attiene a specifici atti o

comportamenti amministrativi già formalmente e compiutamente adottati ovvero oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni;

Io sottoscritto dott. Giuseppe Canfora (OMISSIS), nella qualità di Presidente della Provincia di Salerno e, quindi, di Organo rappresentativo del suddetto Ente chiedo ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il parere in materia di contabilità pubblica su quale sia il parametro cui rapportare, ai sensi dell'art. 1, comma 725, della legge 296/2006, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, da attribuire al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione di società a totale partecipazione di province".

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "(...) *di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (...)*". In proposito, la Sezione richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania approvato con la legge regionale n 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Presidente della Provincia, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.

In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sotto il profilo oggettivo, si rende necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo. La sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va, innanzitutto, scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Secondo l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che "*la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale*", in quanto "*ciò non solo rischierebbe di vanificare lo*

stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

Inoltre, si rende necessario verificare se il richiesto parere non implichi la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere" e se le questioni poste dall'Ente istante siano oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Alla stregua dei sopra richiamati principi, la Sezione ritiene che vada esclusa, in questa sede, qualsiasi valutazione circa la specifica e concreta questione posta dal Presidente della provincia; ciò in quanto la funzione consultiva non può interferire, ancorché potenzialmente, con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e "non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi" (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013). Inoltre, una qualsivoglia valutazione sulla concreta vicenda gestionale rappresentata dall'Ente potrebbe potenzialmente interferire con le competenze di altre autorità giudiziarie.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, l'attività consultiva di questa Sezione va, pertanto, limitata alla disamina dei principi generali, desumibili dalle norme vigenti in materia di limiti ai compensi del presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate dai Comuni e dalle Province, con specifica attenzione ai profili che possono influenzare l'evoluzione della spesa degli enti partecipanti, la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici e può ricondursi, pertanto, alla materia della contabilità pubblica, come delineata dalla giurisprudenza della Corte dei conti. Solo entro i predetti limiti e in disparte qualsivoglia valutazione sull'attività gestionale dell'Ente, la richiesta di parere può essere esaminata

Nel merito

L'art. 1, commi 725 e seguenti, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) ha previsto specifiche disposizioni in materia di compensi da attribuire ai presidenti ed ai componenti dei consigli di amministrazione delle società a totale partecipazione di Comuni o Province.

In particolare, rilevano le seguenti norme: "725. *Nelle società a totale partecipazione di comuni o 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 726. Nelle società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali, il compenso di cui al comma 725, nella misura ivi prevista, va calcolato in percentuale della indennità spettante al rappresentante del socio pubblico con la maggiore quota di partecipazione e, in caso di parità di quote, a quella di maggiore importo tra le indennità spettanti ai rappresentanti dei soci pubblici. 727. Al Presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione sono dovuti gli emolumenti di cui all'articolo 84 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, alle condizioni e nella misura ivi stabilite".

Inoltre, ai sensi del comma 718, del medesimo articolo sopra richiamato, "Fermo restando quanto disposto dagli articoli 60 e 63 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, l'assunzione, da parte dell'amministratore di un ente locale, della carica di componente degli organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società".

Successivamente, sono intervenute altre rilevanti norme volte a limitare numero e compensi dei componenti dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni (art. 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, modificato dall'art. 16 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114). Si riporta di seguito, in quanto rilevante in questa sede, l'art. 16 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, rubricato "Nomina dei dipendenti nelle società partecipate", ai sensi del quale: "1. All'articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono apportate le seguenti modificazioni: (a) il comma 4 è sostituito dal seguente: "4. Fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato devono essere composti da non più di tre membri, ferme restando le disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. 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. In

virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio";

b) il comma 5 è sostituito dal seguente:

"5. Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge e fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, devono essere composti da tre o da cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. A tali società si applica quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del comma 4".

2. Fatto salvo quanto previsto in materia di limite ai compensi, le disposizioni del comma 1 si applicano a decorrere dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Il limite di cui alla norma appena richiamata ("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") si aggiunge a quello previsto per il compenso individuale, anche qualora l'ente locale decida di nominare un amministratore unico, in quanto "la lettera e la stessa finalità delle disposizioni dell'art. 3, commi 3 e 4, del decreto legge n. 95/2012, ravvisabile nella volontà legislativa di operare un ulteriore taglio nella retribuzione degli amministratori delle società partecipate da enti pubblici attraverso il raffronto con la spesa "storica" dell'esercizio 2013, non sembrano ammettere alcuna interpretazione che ne escluda l'applicabilità all'amministratore unico" (in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 88 del 4 marzo 2015).

Fermi restando i limiti ai compensi del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate dagli enti locali, va evidenziato come le Province siano state più di recente interessate da una rilevante riforma delle funzioni e degli organi rappresentativi. In particolare, in virtù della legge 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", alle Province, le quali sono definite enti di area vasta, è attribuito un determinato numero di funzioni fondamentali. Contestualmente, è stato modificato l'assetto degli organi di governo dell'ente, con l'individuazione dei seguenti organi della provincia: il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Di conseguenza, non è più prevista la giunta provinciale e si introduce l'assemblea dei sindaci con compiti propositivi, consultivi e di controllo.

Per quanto di specifico interesse in questa sede, si prevede che l'incarico di presidente della provincia sia attribuito a uno dei sindaci dei comuni del territorio provinciale, eletto dai sindaci e

dai consiglieri dei comuni della provincia. Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito, mentre restano a carico della provincia gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico (art. 1, comma 84, cit. legge n. 56/2014). Il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco (art. 1, comma 65, cit. legge n. 56/2014).

Per le funzioni non ritenute più proprie delle province, lo Stato e le regioni provvedono, secondo la loro competenza, alla individuazione, per ogni funzione, dell'ambito territoriale ottimale di esercizio, tenendo altresì conto dell'efficace svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni, di esigenze unitarie riconosciute, di ricorso a soluzioni gestionali e organizzative quali avvalimento, deleghe di esercizio e valorizzazione delle forme associate di esercizio.

L'art. 1, comma 91, della cit. legge n. 56/2014 prevedeva che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 56/2014, Stato e Regioni individuassero in modo puntuale, le funzioni, non rientranti in quelle fondamentali, oggetto del riordino e le relative competenze.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 settembre 2014 (pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 263 del 12 novembre 2014) sono stati precisati i *"Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali"*. In particolare, ai sensi dell'art. 2 (Criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse) *"1. L'individuazione dei beni e delle risorse connessi alle funzioni oggetto di riordino tiene prevalentemente conto della correlazione e della destinazione alle funzioni alla data di entrata in vigore della legge, anche ai fini del subentro nei rapporti attivi e passivi in corso. 2. In applicazione del criterio generale di cui al comma 1 e delle disposizioni di cui al presente decreto le province, anche quelle destinate a trasformarsi in città metropolitane, effettuano, entro 15 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale, una mappatura dei beni e delle risorse connesse a tutte le funzioni, fondamentali e non, alla data di entrata in vigore della legge, salvo per quanto riguarda i beni e le partecipazioni in enti e società per i quali prevale il termine di cui al successivo art. 5 del presente decreto, compresi i rapporti attivi e passivi"*.

Ai sensi dell'art. 5 (Criteri metodologici per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali e organizzative), *"(...) 4. Le partecipazioni aventi valore economico sono trasferite al valore del patrimonio netto, asseverato dal collegio sindacale della società. 5. Il trasferimento dei beni comporta il trasferimento di eventuali proventi da essi ricavati, e parimenti degli oneri finanziari di qualsivoglia natura, su di essi eventualmente gravanti. 6. Per quanto riguarda le società o altri enti partecipati che esercitano tutta o parte delle funzioni oggetto di riordino, le relative partecipazioni sono trasferite, ai sensi dell'art. 2 del presente decreto, e nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni di legge e statutarie. Le società o altri enti partecipati che risultano in fase di scioglimento o in liquidazione al momento del trasferimento della funzione o per i quali sussistano i presupposti per lo scioglimento o la messa in liquidazione non sono soggetti al*

subentro dell'ente cui la funzione è trasferita. 7. I trasferimenti di cui ai commi precedenti sono effettuati nel rispetto di quanto previsto dalla lett. b) del comma 96 dell'art. 1 della legge. 8. La mappatura dei beni e delle partecipazioni in società di cui al presente articolo è fatta dall'ente, in conformità a quanto previsto dall'art. 2, comma 2 del presente decreto, con riferimento alla situazione esistente alla data della entrata in vigore del presente decreto”.

Dal combinato disposto delle predette norme, si evince che l’assetto delle funzioni fondamentali e di quelle ulteriori attribuibili alle Province, per come delineato dalla citata legge n. 56/2014 e da eventuali leggi regionali, può influire potenzialmente anche sugli assetti proprietari delle società partecipate. Sebbene tale aspetto non sia stato oggetto di specifico quesito da parte dell’ente istante, è opportuno rammentarlo, in quanto la definizione degli assetti proprietarie è da risolvere preliminarmente rispetto a qualunque altra questione relativa alle società partecipate dalle Province.

Quanto alle scelte “lato sensu” gestionali, vanno richiamate, anche se non direttamente applicabili alla fattispecie in esame, le norme che impongono il forte contenimento delle spese correnti delle Province. Ci si riferisce, in particolare, all’art. 1, commi 420 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”. In particolare, ai sensi delle richiamate norme “420. A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto: a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza”.

Ove, alla luce delle norme in materia di assetti proprietari degli organismi partecipati e in seguito all’iter previsto dal citato DPCM, permanesse in capo alla Provincia la partecipazione totalitaria di organismi societari verrebbe in rilievo la questione circa la determinazione dei compensi del presidente e dei componenti degli organi di amministrazione.

Orbene, il sistema normativo sopra delineato ha indirettamente influito, come prospettato dall’ente istante, sulla norma di cui al citato art. 1, comma 725, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007), che riguardava, in modo specifico, le società a totale

partecipazione della Provincia, ponendo il seguente problema interpretativo. Nelle società a totale partecipazione di comuni o 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. Tuttavia, alla luce della più recente riforma, il presidente della provincia svolge ora il suo incarico a titolo gratuito, per cui si potrebbero ipotizzare, in via meramente esemplificativa, le seguenti supposizioni interpretative, sulle quali questa Sezione non esprime né potrebbe esprimere alcuna preferenza, come meglio si preciserà in seguito:

- a) il compenso attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione dovrebbe essere gratuito, ove si ritenesse ancora valido il parametro di riferimento nell'indennità attualmente spettante all'organo di rappresentanza della Provincia e si interpretasse la norma nel senso palesemente letterale, oltre che inserendola nel più generale quadro del ridimensionamento delle funzioni e del forte contenimento dei costi delle Province;
- b) avvalendosi del criterio teleologico, si potrebbe ipotizzare, invece, che la "ratio" della norma non era, al momento della sua entrata in vigore, quello di prevedere l'assoluta gratuità dell'incarico di presidente e di componenti del consiglio di amministrazione delle società a totale partecipazione di Comuni e Province. Per cui, essendo venuto meno il parametro (indennità spettante al Presidente della Provincia, ai sensi dell'art. 82 del TUEL), al quale la norma in esame si riferiva - sebbene a causa di una modifica legislativa sopravvenuta - si dovrebbe affrontare ora una fattispecie non regolamentata da alcuna specifica disposizione. Da qui il ricorso al criterio interpretativo analogico, in base al quale, secondo i noti principi delle preleggi al codice civile (art. 12), si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe. Sembrerebbe questo il criterio suggerito dalla stessa Provincia istante, nella prospettazione del quesito, laddove fa riferimento al fatto che *"Ai sensi dell'art. 1, comma 60, della legge 7 aprile 2014, n. 56 sono eleggibili a Presidente della provincia i Sindaci della provincia"*.

L'esame della normativa evidenzia, tra l'altro, che i soggetti che possono essere eletti presidenti delle Province sono esclusivamente *"i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni"* (cit. art. 1, comma 60, della legge n. 56/2014) e che *"il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco"* (cit. art. 1, comma 65, della legge n. 56/2014). Dalla stretta correlazione tra lo status di sindaco di un comune della Provincia e lo status di presidente della Provincia, ne conseguirebbe, in astratto, l'applicazione della norma ancora vigente, nella parte in cui si riferisce alla commisurazione del compenso del presidente e dei componenti dei consigli di amministrazione all'indennità del sindaco (*"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"). Per cui, avvalendosi dell'interpretazione analogica, in presenza di società a partecipazione totalitaria delle Province, il compenso lordo annuale, attribuibile al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non potrebbe essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento dell'indennità spettante al sindaco il quale ricopre, nell'attuale assetto di "governance" provinciale, anche la carica di presidente della Provincia.

- c) si potrebbe, infine, ritenere che, nel mutato quadro normativo, siano percorribili esclusivamente soluzioni gestionali delle Province che privilegino il contenimento dei costi ascrivibili alle società partecipate e agli enti soci (cit. art. 1, comma 728 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006; cit. art. 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, comma 4, ultimo periodo).

Orbene, le ipotesi interpretative sopra prospettate, sulle quali, è bene ribadirlo, questa Sezione non esprime né potrebbe esprimere alcuna preferenza, e le altre soluzioni ipoteticamente evincibili dal quadro normativo vigente potrebbero incidere sul rapporto sinallagmatico tra il socio unico (la Provincia) e i componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate e, in particolare, sulla determinazione dei compensi. Proprio tale potenziale incidenza e il riferimento alla disciplina civilistica (artt. 2365, 2369, n. 3; 2382 2389 del codice civile), oltre che alla copiosa giurisprudenza in materia di determinazione dei compensi degli amministratori delle società (vedi Cass. sentenza 29 ottobre 2014, n. 23004, che richiama Cass. n. 2895 del 1991; Cass. n. 1647 del 1997 Cass. n. 8897 del 2014; Cass. n. 12592 del 2010; Cass. n. 1554 del 1981; Cass. n. 6209 del 1979), cui sembra riferirsi lo stesso ente istante nella prospettazione del quesito, costituiscono il limite della funzione consultiva intestata a questa Sezione regionale di controllo. Come, infatti, evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica"* (deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nel caso in esame, in assenza di una specifica norma di contenimento della spesa pubblica o di coordinamento di finanza pubblica (essendo venuto meno il parametro cui potrebbe essere commisurato il compenso massimo degli amministratori delle società partecipate dalle Province), i profili contabili, sebbene presenti, sono comunque "recessivi" rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede. Ci si riferisce, a titolo di esempio, agli organi cui è intestata la competenza nella determinazione del compenso all'atto della nomina, oltre che alla possibilità e alla tempistica della eventuale modifica degli stessi compensi, nel corso della durata dell'incarico.

Per cui, per orientare la propria scelta circa il parametro cui commisurare il compenso "massimo" spettante agli amministratori delle società partecipate dalla Provincia non ci si potrà avvalere della funzione consultiva intestata a questa Sezione regionale di controllo, escludendosi, nel mutato quadro normativo, che la questione rientri nella nozione della contabilità pubblica.

Al contrario, rientrano, tuttora, nell'ambito della contabilità pubblica le conseguenze emergenti dalle altre norme descritte in premessa che impongono, alla luce delle finalità di forte riduzione dei costi riconducibili alle Province, l'individuazione di soluzioni che limitino fortemente le spese ascrivibili agli organismi partecipati dai predetti enti locali. In particolare, trova comunque immediata e inequivoca applicazione, per le società che rientrino nel relativo ambito soggettivo, la norma di cui al citato articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ai sensi del quale, *"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. In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio"*. Egualmente applicabili sono tutte le norme che limitano il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate (cit. art. 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, modificato dall'art. 16 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Fermi restando i limiti ai compensi e al numero dei componenti dei consigli di amministrazioni cui si è fatto cenno, rimane nella responsabilità delle Province l'individuazione di un compenso che tenga comunque in adeguato conto la più generale "ratio" della normativa relativa all'assetto organizzativo e di funzioni, fortemente improntata al contenimento dei costi, stante anche la riduzione delle correlate risorse attribuite ai predetti enti locali. In altri termini, la concreta scelta gestionale delle Province andrà ora attentamente valutata alla luce del nuovo assetto delle funzioni e alla forte limitazione dei trasferimenti, onde evitare che le già limitate risorse finanziarie vengano assorbite dagli organismi partecipati, anziché essere indirizzate verso le funzioni che permangono in capo ai predetti enti locali. Ciò è richiesto, prima ancora che da specifiche norme, dal principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97, Cost.) che presiede alla gestione delle

risorse pubbliche, anche qualora la medesima gestione avvenga mediante organismi partecipati.

Per quanto di palmare evidenza, va, inoltre, rilevato che il compenso individuale e/o collettivo del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione della società partecipate dalle Province, per come individuato sulla base del mutato quadro normativo, non potrà, in nessun modo, essere di ammontare superiore a quello individuato alla luce della previgente disciplina, onde assicurare il perseguimento della più generale finalità della normativa in materia volta, in ultima analisi, alla riduzione di tutti i costi riconducibili agli organismi partecipati.

In tale ambito, si collocano ormai tutte le scelte di gestione e di mantenimento delle partecipazioni societarie che andranno valutate dalle Province alla luce delle norme di cui all'art. 1, commi 609 e seguenti (affidamento dei servizi pubblici locali), commi 611 e seguenti (società partecipate), contenute nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015). In particolare, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612, *"611. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri: a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.*

612. I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni

societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

Proprio la norma di cui al sopra citato art. 1, comma 611, lett. e), impone "a fortiori" che, nella scelta sui compensi da attribuire ai componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate, si tenga conto dei margini di "contenimento dei costi" che possono derivare dalla "riduzione delle remunerazioni".

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Ente istante.

Così deliberato in Napoli, nelle camere di consiglio del 25 marzo e del 13 aprile 2015.

IL RELATORE

f.to Primo Ref. Innocenza Zaffina

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 13 aprile 2015.

Il Direttore del Servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi