



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 2/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Mario Pischredda	Presidente
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

Nell'adunanza del 12 gennaio 2016

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del **Comune di Casale Monferrato**, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, e pervenuta in data 31 luglio 2015;

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

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

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott.ssa Daniela Alberghini;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Casale Monferrato (AL) ha formulato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, pervenuta in data 31 luglio 2015 ed acquisita al protocollo di questa Sezione n. 5254 in pari data.

Oggetto della richiesta è il seguente quesito: *"se sia ammissibile o meno una ricostruzione dell'art. 4 comma 5 del D.L. 98/12, come (...) illustrata, che escluda le società partecipate non strumentali dall'applicazione del secondo e terzo periodo del comma 4 del citato art. 4"*.

Premette l'Ente richiedente di detenere la quota maggioritaria in due società, entrambe a capitale interamente pubblico, che gestiscono servizi pubblici locali. In relazione ai compensi degli amministratori di dette società il Comune (ed in particolare in riferimento all'ambito applicativo dell'art. 4, comma 4, del D.L. 95/12) ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere, cui è stato dato riscontro con la deliberazione n. 107/2015/SRCPIE/PAR del 7 luglio 2015.

Il comma 5 del medesimo art. 4, così come modificato dall'art. 16, comma 1, della legge 114/2014, prevede che *"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"*.

Secondo l'Ente richiedente, la locuzione "altre società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta" deve essere letta alla luce della sentenza n. 223 del 23 luglio 2013 della Corte costituzionale, che, nel motivare il rigetto della questione di costituzionalità dei commi 4 e 5 dell'art. 4 succitato, fa riferimento alla "scelta fra i vari moduli organizzativi possibili per lo svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali," con la conseguenza che "altre società" "può intendersi con riferimento ad altre società strumentali non rientranti nella previsione del precedente comma 4 solo per la dimensione quantitativa del fatturato e quindi l'esonero dall'applicazione della norma in argomento per le società, quali quelle partecipate dal Comune di Casale Monferrato, che gestiscono servizi pubblici".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità della richiesta di parere formulata dal Comune di Casale Monferrato alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006, n. 5, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Dal punto di vista oggettivo, la richiesta di parere è parzialmente inammissibile, nei limiti che si diranno.

La nozione di contabilità pubblica, secondo il richiamato indirizzo interpretativo (ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 17 novembre 2010), afferisce "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Sotto tale profilo, sussiste il requisito di ammissibilità *ratione materiae*.

Nel caso di specie, tuttavia, la formulazione del quesito, finalizzata a definire un caso concreto relativamente a due specifiche società (pure indicate nominativamente) partecipate dal Comune, porterebbe ad escludere la sussistenza del presupposto oggettivo in relazione alla (necessaria) concorrenza dell'ulteriore requisito della generalità ed astrattezza della questione sottostante al quesito, al fine di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere puntuale tali da incidere su fattispecie concrete che potrebbero essere oggetto dell'attività svolta dalla Corte dei Conti nell'ambito di altra funzione ovvero dell'esame innanzi ad altri organi magistratuali.

Si evidenzia, infatti, che la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

Tuttavia, isolata la richiesta alla sola interpretazione dell'ambito di applicabilità dell'art. 4, comma 5, del D.L. 95/12, così come modificato dall'art. 16, comma 1, della legge 114/2014 di conv. del D.L. 90/14 il quesito può essere esaminato.

MERITO

L'art. 4, comma 4, del D.L. 95/12, nell'ambito di un più generale processo di revisione, contenimento e riduzione della spesa pubblica, impone la riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione -ferma restando la facoltà di nomina di un amministratore

unico- *“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 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato”*, e pone ulteriori limiti complessivi di spesa per i compensi di detti amministratori.

Il successivo comma 5 prevede che *“fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge e fatta salva la facoltà di nomina di amministratore unico, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta od indiretta, devono essere composti da tre o 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”* (appunto, gli ulteriori limiti di spesa per compensi agli amministratori).

La disposizione non pone, a giudizio della Sezione, particolari problemi di natura esegetica. Infatti, mentre il comma 4 ha come ambito soggettivo di applicazione le società *“controllate direttamente o indirettamente”* da una pubblica amministrazione, il comma 5 è espressamente riferito alle società a totale partecipazione pubblica.

Ai sensi dell'art. 2359 c.c., *“sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi.”*

Appare dunque evidente che una società a totale partecipazione pubblica non rientra di per sé nella definizione codicistica di società controllata, ben potendo il capitale sociale essere frazionato in capo ad una molteplicità di enti pubblici, nessuno dei quali titolare della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea, ovvero dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea o in virtù di vincoli contrattuali.

Dunque, il comma 5 dell'art. 4 del D.L. 95/12 si pone come norma generale applicabile, di regola, a tutte le società a totale partecipazione pubblica, salvo il caso in cui la società a partecipazione pubblica rientri nella qualificazione di società controllata (direttamente o indirettamente) ex art. 2359 c.c. e, in quest'ultimo caso, si verifichino i presupposti di cui al comma 4 dell'art. 4 del citato D.L. 95/12 (conseguimento nell'anno 2011 di un fatturato da prestazione di servizi in favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90%). In tale caso troverà, infatti, applicazione, anche con riferimento alle società a totale partecipazione pubblica, la disciplina speciale dell'art. 4, comma 4 (che, quindi, si pone in rapporto di specie a genere nei confronti di quella di cui al successivo comma 5).

Peraltro va sottolineato che la specialità della disciplina attiene unicamente al numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione (cinque ovvero tre), ma non alle ulteriori

limitazioni in materia di costi per compensi degli amministratori, stante l'applicabilità, ad entrambe le fattispecie, del limite dell'80% della spesa sostenuta, a tale titolo, nell'anno 2013 e l'obbligo di riversamento alle amministrazioni o alle società di appartenenza (in virtù del principio dell'onnicomprendività della retribuzione) del compenso percepito da amministratori che siano dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o, in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e coordinamento, della società controllante.

La sentenza n. 229 del 2013 della Corte costituzionale, richiamata dall'Ente richiedente, non sembra fornire indicazioni contrarie alla suddetta interpretazione del rapporto tra le due disposizioni della cui legittimità costituzionale la Corte era stata investita.

I commi 4 e 5 del D.L. 95/12, vi si legge, *"sono impugnati nella parte in cui determinano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società pubbliche di cui al comma 1 (comma 4) e delle società a totale partecipazione pubblica (comma 5), individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei componenti"* per violazione dell'art. 117 Cost., censura che la Corte ha ritenuto non fondata in quanto *"la disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve, pertanto, essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale."*

Ferma restando ogni valutazione in ordine alla applicabilità al caso di specie dei presupposti previsti dalla norma (valutazione che non può che essere rimessa all'Amministrazione per le ragioni sopra esposte in premessa), nei termini suesposti è espresso il parere della Sezione.

P.Q.M.

La Sezione rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Comune richiedente per il tramite del Consiglio delle Autonomie.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Daniela Alberghini

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in segreteria il 18/01/2016

Il Funzionario preposto

F.to Dott. Federico Sola