



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0003571-05/12/2016-SC_MAR-T71-P



Regione Marche - CAL - CREL
Registri CAL - CREL

0000340 | 12/12/2016
| CAL_MARCHE | A

Al Presidente

del Consiglio delle Autonomie locali
delle Marche

Piazza Cavour, 23

60121 - ANCONA

Oggetto: Richiesta di parere del Comune di Tolentino - Vs. nota prot. n. 292 del 25.10.2016.

Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 8.

Si trasmette copia della deliberazione n.160/2016/PAR approvata nell'adunanza
del 01.12.2016 concernente l'oggetto.

Il Direttore della Segreteria



Delib. n. 160/2016/TAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 1° dicembre 2016

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Maurizio MIRABELLA – Presidente
Consigliere	Pasquale PRINCIPATO – Componente relatore
Consigliere	Mario GUARANY – Componente
Primo Referendario	Valeria FRANCHI – Componente
Primo Referendario	Marco DI MARCO – Componente

PARERE

COMUNE DI TOLENTINO

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, con il quale è stata istituita in ogni regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, 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'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Tolentino datata 5 agosto 2016, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 25 ottobre 2016;

VISTO il provvedimento con cui il Presidente della Sezione ha fissato l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore Cons. Pasquale Principato;

FATTO

In data 25 ottobre 2016 è pervenuta, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche, una richiesta di parere formulata dal sindaco del Comune di Tolentino ai sensi



dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

L'Amministrazione istante premette di essere socia, così come i 57 Comuni della Provincia di Macerata, della società COSMARI s.r.l. che gestisce il ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani con un affidamento *in house providing* da parte dell'Autorità Territoriale d'Ambito provinciale per la durata di quindici anni.

Fino alla fine del 2014 la COSMARI aveva avuto la forma di un consorzio obbligatorio, poi trasformato in società a responsabilità limitata: di recente il nuovo consiglio di amministrazione ha proposto all'assemblea dei soci di definire l'indennità da corrispondere agli amministratori della società "atteso che costoro, dalla nomina assembleare del 27.12.2014 e per tutto il 2015 non hanno percepito sino ad oggi alcun compenso."

La lettera del Sindaco prosegue riferendo che in risposta a tale richiesta il segretario generale del Comune di Macerata aveva fatto pervenire una nota che richiamava il disposto dell'art. 4, comma 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 235, della l. 28 dicembre 2015, n. 208. La nota del segretario generale ricordava anche che nell'anno 2013 (richiamato dalla norma citata come riferimento temporale per l'applicazione del limite) nessun compenso era stato corrisposto ai componenti dell'allora consorzio COSMARI e dunque sostenuto da tale soggetto, in forza dell'art. 5, comma 7, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 (come interpretata dalla Corte dei conti, Sezioni delle Autonomie, con la deliberazione 10 febbraio 2014, n. 4/2014/QMIG). A sostegno della tesi contraria al riconoscimento di un compenso agli amministratori della società, il segretario generale richiamava infine la delibera della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 68/2016/PAR.

Ciò premesso, il quesito posto dal Sindaco di Tolentino è il seguente: "poiché nessun compenso è stato corrisposto e dunque sostenuto nel corso dell'anno 2013 per i membri del CdA del Consorzio Cosmari (prima del 2010 venivano erogati loro dei compensi), tale parametro di riferimento impedisce la remunerazione del CdA da primo gennaio 2015, fin anche al corrente esercizio 2016?"

In via subordinata, ove questa Sezione propendesse per l'applicazione tout court dell'art. 4, comma 4, d.l. n. 95/2012, il Sindaco sottolinea che "nel caso di Cosmari s.r.l., già consorzio obbligatorio e prima ancora volontario, le nuove regole della *spending review* introdotte dall'art. 16, comma 1, lettere a) e b), del d.l. 90/2014, che ha novellato i commi 4 e 5 dell'art. 4 del d.l. 95/2012, mal si coordina con l'art. 5 comma 7 sopra citato già in vigore nel 2013", evidenziando anche un'intrinseca irragionevolezza rilevabile per contrasto della disposizione con l'intento legislativo nonché un contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione perché "la ratio legis della norma in questione è quella di ridurre il costo degli apparati politici e amministrativi (80% di x), e non certo quella di azzerare gli oneri occorrenti per salvaguardare il funzionamento delle società partecipate."

Ai fini dell'ammissibilità del parere, l'istanza prospetta la tesi interpretativa secondo cui

l'art. 4, comma 4, d.l. n. 95/2012 non è più applicabile alla fattispecie esposta in quanto abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. o), del testo unico sulle società a partecipazione pubblica (pur restando in vigore fino all'approvazione del decreto di cui all'art. 11, comma 6, dello stesso t.u.). Infatti, "nel caso di specie, trattandosi di diritti soggettivi, la seguente interpretazione analogica: Consorzio del 2013 uguale Società di capitali nel 2015, non può essere applicata." Ad avviso del Comune richiedente, sembrerebbe quindi opportuno considerare l'azienda Cosmari s.r.l. "al pari di una nuova società e quindi applicare i tetti oggi in vigore, a prescindere da quello introdotto dal d.l. 90/2014."

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

1. Ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, in capo alle Sezioni regionali della Corte dei conti è intestata un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e poi con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

Infine, con la deliberazione 28.11.2013, n. 77, questa Sezione è intervenuta a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Nella richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Tolentino ricorrono i requisiti sopra richiamati: viene chiesta l'interpretazione di una norma astratta; tale norma attiene senza dubbio alla materia della contabilità pubblica; non risulta che l'ente abbia già adottato atti sulla base di tale norma.

La richiesta di parere è pertanto ammissibile.

2. Passando all'esame del merito, la norma di cui viene chiesta l'interpretazione (art. 4, comma 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135) pone un vincolo al "costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori" delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato. Tale vincolo è chiaramente parametrato al "costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013."

Il vincolo in questione è stato introdotto nella predetta disposizione legislativa dall'art. 16, comma 1, lett. a), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 112.



n. 114. In precedenza, per le società a totale partecipazione di comuni o province, era previsto un limite al compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, nella misura fissata dall'art. 1, commi 725 e 726, l. 27 dicembre 2006, n. 296; tali compensi erano stati poi oggetto della riduzione del 10 per cento disposta dall'art. 6, comma 6, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 applicabile alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nelle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento dalle amministrazioni pubbliche”.

Va inoltre precisato che la norma di cui all'art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012 (nella parte in cui fissa il limite del costo annuale sostenuto per i compensi delle società indicate dal comma 1) è tuttora in vigore, anche dopo l'emanazione del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Infatti, l'art. 28, comma 1, lett. o) di tale testo unico ha abrogato la predetta disposizione “limitatamente al primo e al terzo periodo” e l'art. 11, dopo avere previsto al comma 6 una disciplina diversa da quella attuale per la determinazione del limite dei compensi massimi cui le società devono fare riferimento, ha disposto al comma successivo che “fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166.” Non essendo ancora stato emanato il decreto che disciplinerà la materia per il futuro, la norma oggetto della richiesta di parere è ancora applicabile agli amministratori delle società in questione.

Ciò premesso, è evidente che nell'intenzione del legislatore l'applicazione dell'art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012, come modificato dal d.l. n. 60 del 2014, presuppone una omogeneità della forma soggettiva dell'ente societario tra il 2013 e il 2015 (e oltre): dato il costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 per i compensi degli amministratori di società partecipate da comuni e province e quantificato ai sensi della l. n. 296 del 2006 e del d.l. n. 78 del 2010, la novella del 2014 ne ha operato una riduzione del 20% (invece, alle società partecipate da enti diversi da comuni e province, non incise dal limite della legge n. 296 del 2006, il legislatore del 2014 ha comunque imposto un taglio rispetto al costo storico del 2013).

Per quanto attiene ai consorzi tra enti locali, l'interpretazione fornita dalla Corte dei conti in sede consultiva ha ritenuto applicabile a tale soggetti l'art. 5, comma 7, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, dettato testualmente per gli “amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche”: a costoro, pertanto, “non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano

essi percepiti” (sul punto, cfr. sez. reg. contr. Piemonte, delibera 5 febbraio 2016, n. 7; sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia, delibera 17 dicembre 2014, n. 190; sez. reg. contr. Lombardia, delibera 28 luglio 2014, n. 224; Sezione delle Autonomie, delibera 20 febbraio 2014, n. 4).

La peculiarità del caso di specie, e il motivo della richiesta di interpretazione, sta nel fatto che nel 2013 l'organismo partecipato in questione aveva forma consortile e pertanto nessun compenso era stato più riconosciuto ai componenti del consiglio di amministrazione, in applicazione dell'art. 5, comma 7, d.l. n. 78 del 2010, come interpretato dalla Corte dei conti.

L'avvenuta trasformazione della forma dell'ente da consorzio obbligatorio a società a responsabilità limitata ha reso applicabile la disciplina prevista per tali persone giuridiche, ponendo però il problema della impossibilità di ridurre un costo che nel 2013 era stato pari a zero (ma che non lo sarebbe stato se l'organismo in questione nel 2013 fosse stato una società).

3. Con riferimento al problema della determinazione del costo di riferimento relativo all'anno 2013, può essere utile richiamare l'interpretazione fornita dalla sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione 4 marzo 2016, n. 71 (a sua volta conforme con il precedente della stessa sezione oggetto della delibera 8 gennaio 2015, n. 1) secondo la quale nella determinazione dei compensi degli amministratori, gli enti locali devono applicare sia il limite derivante dall'art. 1, comma 725, l. n. 296 del 2006, che quello risultante dall'art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012: infatti, *“da un lato, quindi, è stato ribadito che il compenso di ciascun amministratore non può superare l'ammontare del 70 per cento della retribuzione del Sindaco dell'Ente che detiene la partecipazione e, dall'altro, che la lettera e la stessa finalità delle disposizioni dell'art. 4, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 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 deroga.”*

Analogamente, la sezione regionale di controllo per il Veneto (delibera 28 gennaio 2016, n. 68) ha affermato che *“lo specifico parametro di riferimento individuato dal comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 ai fini della riduzione della spesa, ossia il 'costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013', sotto il profilo ermeneutico, non consente di attribuire rilevanza alla circostanza che, nel 2013, vi sia stato un minor (o anche nessun) esborso da parte della società a titolo di compenso per gli amministratori.*

Non può negarsi, tuttavia, che, nonostante l'inequivoca formulazione della norma escluda l'attribuzione all'inciso appena esaminato di altro e diverso significato (in claris non fit interpretatio), si ponga un problema di coordinamento della norma medesima con la disciplina civilistica, soprattutto nel caso (segnalato dagli Enti nella richiesta di parere) in cui, nel 2013, la società non abbia erogato alcunché ai propri amministratori, in applicazione del comma 718 dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006 (perché rivestenti la carica di amministratori negli enti soci).

Nel caso descritto, l'applicazione del meccanismo di riduzione e contenimento della spesa contemplato dal comma 4, comporterebbe la negazione dei compensi agli amministratori di quella



società, imponendo la definitiva gratuità dell'incarico, in contrasto con l'art. 2389 c.c., che prevede, invece, l'onerosità della prestazione fornita dai componenti dei Consigli di amministrazione delle società, in ossequio, tra l'altro, al principio di corrispettività delle prestazioni.

Un tale effetto, ultroneo ed eccessivo, non rispondente, peraltro, alla ratio della norma, che è quella di determinare il contenimento dei costi delle società pubbliche strumentali non di eliminare i compensi degli amministratori, renderebbe opportuno un intervento correttivo del legislatore, ma non legittima la disapplicazione del chiaro precetto ivi contenuto.”

Il Collegio condivide tale impostazione interpretativa e pertanto, in linea generale e in assenza di esplicite previsioni legislative derogatorie, ai fini del calcolo del costo di riferimento riferito al 2013 non è possibile utilizzare quantificazioni teoriche dei compensi invece di quelle in concreto determinate in forza delle decisioni degli organi societari e delle previsioni vincolistiche vigenti del 2013. Negli stessi termini, peraltro, questa Sezione si era già espressa nella delibera 28 maggio 2015, n. 137 resa sull'interpretazione della medesima norma di cui all'art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012 come modificato dal d.l. n. 60 del 2014.

Nel caso di specie, però, vanno considerate due circostanze rilevanti:

- a) la persona giuridica in questione ha mantenuto tra il 2013 e oggi la propria operatività senza modificare l'oggetto della propria attività imprenditoriale, venendo sottoposta soltanto ad una trasformazione in società; non vi è stata quindi l'estinzione del precedente soggetto a base consortile e la distinta costituzione di uno nuovo avente forma di società;
- b) l'assenza di costi riferiti al 2013 non è dipesa da una scelta di contenimento volontario della spesa da parte dell'assemblea dei consorziati (perché, infatti, fino ad allora i compensi erano corrisposti) ma dall'applicazione di una norma imperativa diversa da quella allora vigente per la determinazione dei compensi degli amministratori di società di capitali partecipate.

Ne consegue che, da un lato, la mera trasformazione di modello organizzativo (da consorzio a società), senza un fenomeno successorio, è avvenuta nella continuità dell'esercizio della stessa attività imprenditoriale; ciò giustifica in astratto l'applicazione dell'art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012 anche se nel 2013 la medesima attività imprenditoriale non era svolta in forma societaria ma consortile.

Un'esigenza di omogeneità nella determinazione del parametro di riferimento su cui applicare la riduzione di cui al citato art. 4 comporta però che non può essere ritenuto vincolante il costo storico pari a zero, in quanto rispondente all'applicazione di una norma più restrittiva, non dettata per gli amministratori di società di capitali il cui mandato ha natura onerosa.

Pertanto, l'interpretazione dell'art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012 più coerente con la *ratio* applicabile alle società (connotate appunto dalla onerosità dell'incarico di amministrazione), è quella secondo cui il vincolo di riduzione all'80 per cento va riferito al costo complessivo dell'ultimo esercizio in cui gli amministratori dell'allora consorzio avevano ricevuto un compenso, salvo che qualcuna delle persone fisiche che ricoprivano tali incarichi nel 2013 fosse anche

amministratore di un ente aderente al consorzio e, quindi, comunque escluso dal diritto al compenso quand'anche l'organismo avesse avuto veste societaria (ai sensi dell'art. 1, comma 718, l. n. 296 del 2006) e ferma rimanendo la compatibilità delle somme in precedenza erogate con l'applicazione congiunta dei vincoli di cui agli artt. 1, commi 725 e 726, l. n. 296 del 2006 e 6, comma 6, d.l. n. 78 del 2010:

In tal senso, appare condivisibile il criterio utilizzato in una fattispecie simile dalla sezione regionale di controllo per la Lombardia nel parere reso con delibera 8 gennaio 2015, n. 1.

P.Q.M.

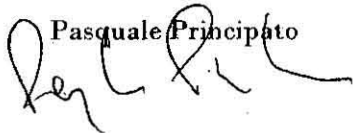
Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Dispone che a cura della Segreteria la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Tolentino e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio, del 1° dicembre 2016.

L'estensore

Pasquale Principato



Il Presidente

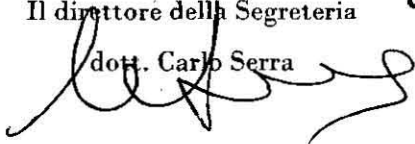
Maurizio Mirabella



Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria

dott. Carlo Serra



01 DIC. 2016

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.60373594 del 01/12/2016