

Deliberazione n. 160/2023/PAR/CORTINA D'AMPEZZO (BL)



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 marzo 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Cortina D'Ampezzo (BL) prot. n. 18712 del 15/12/2022, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto al prot. n. 9083 in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 8/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Cortina D'Ampezzo (BL), per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, ha sottoposto a questa Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131- un quesito in merito alla corretta interpretazione dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016, in combinato disposto con il comma 7 della medesima disposizione e all'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, espresso nei termini seguenti:

“se la modalità di quantificazione dei compensi da riconoscere agli amministratori ivi compreso il presidente di una società interamente pubblica (c.d. in house esclusivamente comunale) nata nel 2014 dalla fusione per incorporazione di due società pubbliche comunali per la gestione di servizi pubblici locali possa avvenire mediante la sommatoria dei compensi riconosciuti nel 2013 agli amministratori delle due distinte società pubbliche ed entro i limiti dell'approvando schema di decreto ministeriale di cui all'art. 11, 6° comma del d.lgs 175/2016 che ad oggi non è stato adottato confermando il regime transitorio di cui al successivo 7° comma; la sommatoria dei compensi che nel 2013 venivano riconosciuti agli amministratori delle due distinte società verrebbe mantenuta entro le soglie degli scaglioni di cui alle tabelle nn. 1 e 2 del richiamato schema di decreto la cui approvazione è in fieri – con riserva di adeguare i relativi compensi in caso di modifica in aumento o in riduzione degli importi di riferimento delle richiamate tabelle una volta divenuto definitivo il provvedimento”.

Il Sindaco, esposto il quadro normativo di riferimento, esprime la propria tesi interpretativa in ragione della quale *“il limite imposto dal 7° comma dell'art. 11 (che rinvia all'art. 4, 4° comma del decreto-legge n. 95 citato come convertito dalla legge n. 135 citata, sopra richiamati) che prevede di parametrare i compensi degli amministratori a quelli del lontano 2013 andrebbe inteso in riferimento ad una società nata nel 2014 dalla fusione per incorporazione di due società interamente comunali, mediante sommatoria di quelli riconosciuti agli amministratori delle due precedenti società pubbliche sia per l'implementazione delle attività rientranti nell'oggetto sociale*

dell'unica società che delle correlate e accresciute responsabilità manageriali. Un tanto avrebbe la funzione di "pseudo-indicizzare" un compenso che altrimenti risulterebbe fuori mercato, riferendosi a un paradigma scarsamente remunerativo essendo esso risalente a 7 anni or sono. La sommatoria dei compensi riconosciuti nel 2013 consentirebbe almeno in minima parte di "retribuire" l'attuale dirigenza nel pieno rispetto del principio di uguaglianza tra le società pubbliche nazionali e quelle private o pubbliche (nazionali o straniere) che non risultano assoggettate a tali vincoli alquanto stringenti. Il compenso così quantificato (mediante sommatoria) andrebbe contenuto al di sotto delle soglie indicate nello schema di decreto non ancora approvato".

Specifica, altresì, che *"la richiesta di parere si rende necessaria a fronte di un parametro ormai anacronistico (riferito all'anno 2013) così come definito dalla Corte dei conti Liguria n. 29/2020/Par"*.

Il Sindaco, in ultimo, dichiara che:

- il quesito ha carattere generale e attiene a temi relativi alla contabilità pubblica *"in quanto la corresponsione del compenso da riconoscere agli amministratori e al presidente della società pubblica in house richiede un impegno di spesa a carico del bilancio comunale che si trova nella necessità di riconoscerlo in misura remunerativa e non meramente simbolica a fronte delle responsabilità e della professionalità pretesa dalle predette figure apicali della società, le quali rivestono un ruolo strategico nell'economia locale e regionale se non addirittura nazionale"*;
- il parere richiesto non riguarda provvedimenti già adottati dal Comune, né profili relativi ai controlli ex art. 1, commi 166 e ss della legge 266/2005;
- il parere richiesto non prospetta *"questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Regione del Veneto, trattandosi di ottenere indicazioni sulle modalità di quantificazione dei compensi nei termini innanzi esposti e dei limiti massimi a fronte di un regime transitorio non più contestualizzato dal punto di vista economico-finanziario"*;
- sullo specifico quesito prospettato non risultano precedenti di altre Sezioni territoriali della Corte.

Viene, quindi, richiamata la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte n. 19/SSRRCO/REF/2020 su *"Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei Conti"*, che avrebbe lasciato *"intendere che in caso di fusione di due società il compenso dell'Amministratore della Società rinveniente dal processo di fusione – che ha reso più complessa la struttura sociale – può essere superiore al minimo edittale"* (in proposito viene riportato un passo della relazione).

DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva della richiesta. Quest'ultima condizione, in particolare, impone che la questione sottoposta

debba avere rilevanza generale ed astratta, non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e non creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2003, che ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere ed, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 che ha precisato la nozione di contabilità pubblica cd. "strumentale alla funzione consultiva", che deve essere interpretata in termini strettamente tecnici non potendosi, la stessa, ampliare a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa. Come da ultimo ribadito e precisato in sede nomofilattica (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2022/QMIG) *"l'ampliamento "dinamico" della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"*.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

2.1. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

La richiesta di parere, peraltro, è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL).

2.2. Sotto il profilo oggettivo, ossia all'aderenza delle tematiche al concetto di contabilità pubblica, alla luce dei criteri sopra richiamati, la richiesta di parere è da considerare ammissibile in quanto relativa all'interpretazione di disposizioni afferenti al

contenimento della spesa a carico dell'ente locale riguardanti, in particolare, le modalità di individuazione del *quantum* del compenso che può essere corrisposto agli amministratori di una società a partecipazione comunale in ragione della disciplina vincolistica imposta dal legislatore statale in funzione di coordinamento della finanza pubblica (sulla natura vincolistica delle norme di contenimento si vedano: Corte costituzionale sentenze n. 166 del 2021 e n. 186 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2020).

Va poi sottolineato che, sebbene la richiesta di parere sia, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, la stessa deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. Ciò in quanto nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo nei processi decisionali degli enti. È esclusa, infatti, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, di talché l'ausilio consultivo della Sezione può offrire solo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento. Diversamente opinando, infatti, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, non consentita.

Nel caso di specie il quesito sottoposto a questa Sezione soddisfa anche tale ulteriore requisito poiché si caratterizza per essere generale ed astratto. Lo stesso, infatti, involge l'interpretazione di norme giuridiche al fine di correttamente applicarle.

2.3. La richiesta di parere, alla luce delle considerazioni che precedono, è pertanto da ritenersi ammissibile e la Sezione può procedere all'esame nel merito dello stesso, nei limiti consentiti dalla legge, quali sopra evidenziati.

3. Nel merito, si osserva come la materia dei compensi da attribuire agli amministratori delle società pubbliche sia stata nel tempo (a partire dalla legge Finanziaria per il 2007, art 1, comma 725, l. 296/2006) regolata da un composito e stratificato *corpus* normativo, di natura vincolistica, finalizzato al contenimento della spesa pubblica, più di recente convogliato all'interno del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Quest'ultimo, oltre ad abrogare i commi 725 – 729 dell'art. 1 della l. n. 296/2006 (art. 28, comma 1, lett. e), ed i commi 4 e 5 del d.l. n. 95/2012 [art. 28, comma 1, lett. o) e p)], ha prefigurato, attraverso l'art. 11, un nuovo sistema per la determinazione dei predetti compensi, demandando ad un decreto del Ministro dell'economia (da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata in caso di società controllate dalle Regioni o dagli enti locali) la definizione degli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi per la classificazione delle società a controllo pubblico in un numero di fasce fino a cinque (comma 6), in relazione a ciascuna delle quali dovrà essere stabilito in modo proporzionale *“il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e*

componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico” (c.d. “Decreto fasce”).

Il Legislatore, quindi, attraverso il nuovo sistema, da leggersi in combinato disposto con le disposizioni modificative/abrogative di cui al richiamato art. 28, ha inteso uniformare la disciplina dei limiti retributivi degli organi di amministrazione e controllo di tutte le società pubbliche, introducendo vincoli non più ancorati a parametri storici ma ad indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi, analiticamente individuati dalla disposizione normativa, riferiti alla medesima società.

Il legislatore ha poi espressamente individuato la disciplina transitoria stabilendo che, fino all’emanazione del menzionato D.M. *“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”* (comma 7 dell’art. 11 cit.).

Nello specifico, l’art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012, nel testo attualmente vigente, introdotto dall’art. 16, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, stabilisce che, 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”*.

La Corte costituzionale, anche di recente (sentenza n. 153 del 2022), ha ribadito che tale disposizione - che si limita a fissare in via transitoria il tetto ai compensi degli amministratori delle società partecipate - *“persegue (...) indubabilmente finalità di contenimento della spesa pubblica, tanto più evidenti se si considera che il richiamo ad essa, da parte dell’art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, dimostra l’intenzione del legislatore, che ha riformato il settore delle società a partecipazione pubblica, di dettare specifiche misure di coordinamento della finanza pubblica necessarie a garantire l’effettività dell’azione riformatrice allora intrapresa, rispetto alla quale il vincolo di spesa in questione mostra pertanto un evidente «rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (Corte costituzionale sentenze n. 166 del 2021 e n. 186 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2020)”*, diversamente dalla disciplina contenuta nell’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, la quale demanda al Ministro dell’economia e delle finanze l’adozione del decreto contenente gli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per *“la classificazione delle società a controllo pubblico, a ciascuna delle quali andrà commisurato, in proporzione, il limite dei compensi massimi per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che attiene, invece, alla materia dell’“ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore*

statale» (sentenza n. 191 del 2017)».

Alla data di approvazione della presente delibera il menzionato “Decreto fasce” non risulta ancora approvato e, pertanto - va precisato - la problematica all’esame, per le motivazioni di cui appresso, non può che trovare la sua risoluzione attraverso l’applicazione dei vincoli, della disciplina e dei criteri ancorati ai parametri storici di cui alla normativa transitoria prevista dal legislatore al comma 7 dell’art. 11 del Tusp.

Le Sezioni regionali di controllo hanno già avuto modo di esprimersi sull’interpretazione del richiamato art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, e successive modifiche e integrazioni, in relazione a svariate fattispecie, con delibere sia antecedenti che successive all’entrata in vigore del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, pervenendo univocamente alla conclusione della tassatività del vincolo ivi contenuto, che non può *“ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge”* (SRC Lombardia n. 88/2015/PAR) e che, al pari di tutte le altre norme vincolistiche preordinate al coordinamento della finanza pubblica, è norma soggetta a stretta interpretazione tale da *“non consentire eccezioni derivanti da situazioni contingenti”* ivi comprese *“le competenze professionali concretamente richieste per la gestione dell’incarico”* (in termini Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, del. n. 119/2015/PAR), posto che *“la tassatività dell’attuale previsione legislativa non può che essere superata o diversamente modulata solamente dal legislatore”* e, ancora, che *“la tassatività delle previsioni contenute negli art. dall’art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che quello risultante dall’art. 4, comma 4, del decreto legge n. 95/2012, nel testo introdotto dall’art. comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114 impone che le stesse trovino applicazione anche in caso di fusione di organismi partecipati dal medesimo Ente locale”* (SRC Lombardia deliberazione n. 71/2016/PAR) considerato, anche, che *“il testo normativo non fornisce elementi interpretativi per consentire un’applicazione differenziata del vincolo in ragione della forma di governo societaria adottata (amministratore unico o consiglio di amministrazione)”* (in termini: Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo n. 80/2016/PAR e n. 132/2019/PAR).

Pertanto, l’art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, stante la sua natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, non può essere derogato neanche nel caso in cui alle società in questione vengano attribuiti nuovi compiti o esse siano investite da un processo di riorganizzazione, né in considerazione dei nuovi e maggiori incarichi assunti dagli amministratori, della complessità delle funzioni svolte e della relativa assunzione di responsabilità da questi assunte. La menzionata disposizione, infatti, inserita nella normativa della “spending review”, e preordinata all’ottenimento del più ampio risparmio possibile di pubblico denaro a beneficio del bilancio dell’ente e della cosiddetta finanza pubblica allargata, ha introdotto un vincolo tassativo.

Come sottolineato dalla giurisprudenza dei Giudici contabili, da cui questa Sezione non ha motivo di discostarsi, *“l’indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all’art. 4, comma 4, D.L. 95/2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell’organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle*

singolarità della fattispecie concreta” (in termini, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 10/2018/PAR), salvo che il costo per l’anno 2013 non sia in concreto rinvenibile (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 31/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR; Sezione Controllo Regione Sardegna, deliberazione n. 124/2022/PAR e 34/2019/PAR).

Tuttavia, anche in tale ultima evenienza, l’applicazione del correttivo - per cui in assenza di emolumenti erogati nel 2013 si va a considerare, a ritroso, l’onere sostenuto nell’ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo -, impone da un lato la salvaguardia del vincolo, indefettibile, della “stretta necessarietà” e, dall’altro, il rispetto della massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa (euro 240.000,00), quale imposta dall’art. 11, comma 7, TUSP che, *de iure condendo*, dovrà limitare l’esercizio del potere regolamentare ministeriale. A ciò si aggiunge anche il rispetto del criterio fondamentale di utilità e ragionevolezza che deve guidare ogni spesa pubblica: criterio dal quale non può ritenersi avulsa la determinazione del compenso degli amministratori di una società in mano pubblica (in termini: questa Sezione, deliberazione n. 31/2018/PAR che richiama il principio enucleato, sulla diversa fattispecie vincolistica di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/2017/QMIG, in base al quale è ammissibile in mancanza del parametro stabilito dal Legislatore l’individuazione di un parametro diverso, anche se comunque ancorato a criteri di razionalizzazione della spesa).

Sul punto la giurisprudenza contabile ha precisato, altresì, che anche nell’ipotesi in cui il compenso 2013 sia talmente esiguo da poter essere assimilato all’assenza sostanziale di remunerazione e, quindi, occorra, in via transitoria (in attesa del menzionato “decreto fasce”), procedere all’applicazione di un correttivo per la determinazione dei compensi da corrispondere, è comunque necessario che l’amministrazione “*si autolimiti*” determinando gli stessi “*in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa*” (Sezione regione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 15/2020/PAR).

Per completezza, va sottolineato che anche nell’Atto di “*orientamento interpretativo*” approvato - ai sensi dell’art. 154, comma 2, del TUEL - dall’Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali in data 25 giugno 2021, una “*applicazione flessibile*” della norma vincolistica in esame “*secondo un criterio di stretta necessità*”, che deve essere “*filtrata attraverso canoni di ragionevolezza ed adeguatezza*”, impone “ *motivate e comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento (quali, ad es., la assoluta non significatività del dato relativo al 2013, in virtù delle profonde modificazioni che hanno interessato la società, sì da renderla non assimilabile né paragonabile, strutturalmente e qualitativamente, alla configurazione del 2013)..... ovvero, in caso di indisponibilità del dato relativo al 2013 (per essere la società costituita successivamente)*”. Anche in tale evenienza, l’Osservatorio ricorda, comunque, che “*un’applicazione flessibile dell’art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016*” deve essere sempre in grado di “*coniugare gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa e che risulti*

adeguato, alla stregua di un criterio di stretta necessità, anche considerando realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240mila fissata dall'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016".

Pertanto, alla luce del quadro normativo e delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza innanzi richiamata, il limite previsto dall'art 4, comma 4, d.l. 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge, non può, come già sottolineato, essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società - ovvero in presenza di situazioni nuove e contingenti come, ad esempio, le aumentate competenze della società o l'ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di implementazione delle attività rientranti nell'oggetto sociale della società, di correlate e accresciute responsabilità manageriali (in termini, anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 29/2020/PAR. Si richiamano anche: Corte dei conti, SRC Lombardia n. 88/2015/PAR; SRC Emilia – Romagna n. 19/2015/PAR; SRC Abruzzo n. 80/2016/PAR) – né tantomeno per la necessità *“di pseudo-indicizzare un compenso che altrimenti risulterebbe fuori mercato, riferendosi a un paradigma scarsamente remunerativo essendo esso risalente a 7 anni or sono”*, come nel caso sottoposto all'esame di questa Sezione.

L'indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all'art. 4, comma 4, D.L. 95/2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell'organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle singolarità della fattispecie concreta. Al riguardo, va precisato, il rapporto tra amministratore e società (proprio per le caratteristiche sue proprie) non è assimilabile né a un contratto d'opera, né a un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato con conseguente non riconducibilità al disposto dell'art. 36 Cost.: ragion per cui, in specie, non si pone un problema di bilanciamento tra principi o interessi costituzionali che possano giustificare un indebolimento della cogenza della norma (in termini, SRC Basilicata del. 10/2018/PAR), fatti salvi i correttivi di cui si è detto in precedenza.

Nel caso prospettato, tra l'altro, stante la pregressa operatività delle società interessate dalla fusione per incorporazione, l'Ente è già in possesso di tutti i dati utili per la determinazione del costo 2013 e, quindi, non versa nell'ipotesi di mancanza assoluta di parametro né, tantomeno, in quella di parametro talmente esiguo da essere *“sostanzialmente inesistente”*.

Emerge dalla richiesta di parere che l'operazione di fusione per incorporazione delle due società pubbliche comunali per la gestione dei servizi pubblici locali è avvenuta nel 2014 e, di conseguenza, sono noti all'amministrazione i parametri di riferimento del 2013 relativi sia alla società incorporante che a quella incorporata, sulla base dei quali è presumibile che l'Ente abbia determinato i compensi degli amministratori della società incorporante.

Va ricordato tra l'altro che, in tema di fusione per incorporazione, quale quello prospettato dal Sindaco istante, a seguito della novella apportata dal D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6

(*“Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366”*) all’art. 2504-bis c.c., non si verifica l’estinzione di un soggetto e correlativa creazione di un diverso soggetto, ma si determina una vicenda evolutiva-modificativa dello stesso soggetto, in virtù del principio della continuità dei rapporti giuridici, anche processuali (cfr. *ex multis*: Cassazione Civile n. 12119/2017; in precedenza, nell’immediatezza della novella legislative: Cass. Civile., Sezione I, sentenza n. 22489 del 19 ottobre 2006), che determina un ampliamento del complesso aziendale dell’incorporante, ristrutturato a seguito dell’unificazione del proprio patrimonio con quello della società incorporata.

Va, tra l’altro, precisato che il richiamo alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte n. 19/SSRRCO/REF/2020 che, secondo la prospettazione proposta dall’Ente richiedente, avrebbe lasciato *“intendere che in caso di fusione di due società il compenso dell’Amministratore della Società rinveniente dal processo di fusione – che ha reso più complessa la struttura sociale – può essere superiore al minimo edittale”*, risulta inconferente rispetto al caso in esame poiché si riferisce a fattispecie diversa e non sovrapponibile a quella prospettata nella richiesta di parere. Del resto, il richiamato Referto si occupa esclusivamente delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti, di cui esamina il processo di razionalizzazione, e nello specifico del passo menzionato dal Sindaco istante, delle partecipazioni detenute dagli ordini professionali nazionali (Consiglio nazionale dei dottori commercialisti).

Conclusivamente, anche se la Sezione, in linea con quanto già rilevato dai Giudici della Corte costituzionale (sentenza n. 153 del 2022 cit.), sottolinea come la sollecita approvazione del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze previsto dall’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 sia auspicabile per evitare *“le ulteriori disfunzioni derivanti dall’ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio (quale quello contenuto negli artt. 11, comma 7, del citato d.lgs. n. 175 del 2016 e 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012), per di più incentrato unicamente sul criterio della spesa storica”*, nonchè per la *“fondamentale necessità di contemperare, con misure adeguate, un’efficace azione amministrativa delle società a partecipazione pubblica con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria”* già messa in luce dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, tuttavia, stante l’attuale quadro normativo, non può che addivenire alla conclusione che la richiesta di parere in esame, possa e debba trovare risposta solo nel principio di coordinamento della finanza pubblica ricavabile dal combinato disposto degli artt. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, considerata la natura e il chiaro tenore letterale dello stesso.

Osserva, infine, che poiché alla data di adozione della presente delibera il più volte menzionato decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze avente a oggetto, per le società a controllo pubblico, la definizione di *“indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società.....”* (cd. *“Decreto fasce”* di cui all’art. 11, comma 7 del d.lgs. n. 175/2016) non

risulta ancora approvato, non possono ritenersi giuridicamente esistenti le disposizioni dei limiti e degli scaglioni, ivi contenute e, di conseguenza, diversamente da come prospettato dal Sindaco richiedente, le stesse non possono essere prese come parametro di riferimento.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – dichiara ammissibile la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cortina D'Ampezzo (BL) e si pronuncia nel merito nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Cortina D'Ampezzo (BL) e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023.

IL RELATORE

f.to digitalmente Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 10 maggio 2023

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini