



Deliberazione n. FVG/ 15 /2020/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Andrea Zacchia

CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo, relatore

CONSIGLIERE: dott. Daniele Bertuzzi

Deliberazione del 30 aprile 2020

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia- Motivato avviso in materia di limiti ai compensi agli organi societari nell'ambito delle società partecipate - art.11 commi 6 e 7 del TUSP n. 175/2016 e art.4, comma 4 del DL 95/2012 convertito con L.135/2012 - Friuli Innovazione, Società partecipata ai sensi della L.R. 23/2019 art.7

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre

1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, acquisita il 6-3-2020 al n.461 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto l'individuazione di un parametro al quale ancorare i limiti di compenso previsti per gli organi amministrativi della società consortile a responsabilità limitata Friuli Innovazione, nelle more dell'emanazione del decreto MEF contenente, ai sensi dell'art.11 sesto comma del TUSP, i limiti di compenso ancorati alle fasce di riferimento delle società a controllo pubblico e nella considerazione dell'esiguità del valore erogato esclusivamente per gettoni di presenza dalla società nel 2013 che non consentirebbe di applicare la norma transitoria prevista dall' art.4, comma 4 del DL 95/2012 convertito con L.135/2012

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 12/2020 del 26 marzo 2020 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione,

l'istruttoria è stata affidata al Consigliere Emanuela Pesel Rigo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15/2020 del 29 aprile 2020 con la quale è stato convocato il IV collegio per il giorno 30 aprile 2020, alle ore 11 in forma telematica, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Emanuela Pesel Rigo

Premesso che

Con la nota indicata in epigrafe il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui ha rappresentato che:

- la Regione ha avviato un progetto di riforma e riordino dei parchi scientifici e tecnologici regionali nella prospettiva di un loro rilancio e della loro messa in rete sotto una regia unica, per una strategia unitaria che attualmente viene ricondotta al Sistema ARGO, nato da un Accordo di programma sottoscritto a marzo del 2018 da Regione, MIUR MiSE, in base al quale Area Science Park dovrebbe rivestire la funzione di soggetto attuatore in sinergia con gli altri soggetti pubblici e privati del territorio operanti nel campo dell'innovazione
- nell'ambito di tale riordino l'attuale assetto della società consortile a responsabilità limitata Friuli Innovazione Centro di ricerca e Trasferimento tecnologico sarà oggetto di rivisitazione in modo da poter conseguire un nuovo piano strategico industriale in linea con i moderni modelli di parco scientifico e tecnologico
- ai fini del predetto riordino la legge regionale 23 del 27 dicembre 2019 "Legge collegata alla manovra di bilancio 2020-2022" all'articolo 7 ha disposto la soppressione dell'Ente Pubblico "Consorzio Innova FVG", istituito con legge regionale 27/2012, autorizzando, nel contempo, il Consorzio, per la finalità sopra indicata, a conferire il ramo d'azienda relativo alla "gestione dei servizi a supporto della ricerca e dell'innovazione" a Friuli Innovazione partecipata per l'8,52% dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia subentrata alla provincia di Udine.
- l'Assemblea di Friuli Innovazione ha recentemente approvato, in via preliminare, un Protocollo di intesa che definisce gli obiettivi strategici societari prevedendo il rafforzamento della presenza di Regione, Area Science Park e Confindustria di Udine all'interno della compagine sociale e la futura modifica dell'oggetto sociale nell'ottica di indirizzare l'attività verso la funzione di supporto alla ricerca industriale e applicata

- in conseguenza della modifica degli indirizzi strategici sarà oggetto di revisione anche la *governance* della società che comprenderà una rivisitazione della disciplina dell'assemblea, dell'organo di amministrazione e della struttura aziendale, con conseguente definizione del compenso dell'organo amministrativo all'interno del quale il Presidente e un Consigliere eserciteranno particolari funzioni delegate.
- in relazione a quest'ultimo punto, sussisterebbero alcune difficoltà inerenti all'applicazione dell'articolo 4, comma 4, del D.L. 95/2012 (il quale stabilisce un tetto massimo dell'80% ai compensi per gli organi di amministrazione delle società partecipate parametrato al totale dei compensi corrisposti nell'anno 2013) dal momento che la società Friuli Innovazione, per l'anno in questione, nulla ha previsto a titolo di compenso se non un "gettone di presenza di euro 30 per ogni partecipazione al CdA".
- Dalla nota integrativa al bilancio di esercizio chiuso al 31-12-2013 si ricava, infatti, riferisce ancora l'Amministrazione richiedente, che i compensi per l'organo amministrativo inclusi i contributi previdenziali, in ragione anche di alcune rinunce al gettone da parte degli amministratori, ammontavano a 828 euro.

Il richiedente pone, dunque, i seguenti quesiti:

- "se il gettone di presenza possa essere considerato alla stregua di compenso e, pertanto, se il costo sostenuto da una società nel 2013 per il pagamento di gettoni di presenza possa costituire la base di calcolo del compenso massimo attribuibile all'organo amministrativo in applicazione dell'articolo 4, comma 4, D.L. n. 95/2012";

- "in caso di risposta negativa al quesito sub 1), in assenza di un costo sostenuto nel 2013 cui parametrare il calcolo del compenso da deliberare e in assenza di un parametro rintracciabile con riguardo a esercizi precedenti, in ossequio alla giurisprudenza di questa Corte, quale possa essere un altro parametro da utilizzare per la deliberazione del compenso dell'organo amministrativo, nel presupposto, condiviso da questa Corte, che l'attività dell'organo amministrativo di una società vada remunerata; ovvero se i soci possano ritenersi liberi di fissare un compenso, che si riveli comunque, da un lato, idoneo e, dall'altro, non sproporzionato rispetto all'attività che gli amministratori sono chiamati a svolgere";

"In caso di risposta positiva al quesito sub 1), se, in presenza di un costo sostenuto nel 2013, ma oggettivamente del tutto irrisorio (per costituire remunerazione dell'attività di gestione svolta dall'organo amministrativo), tenuto anche conto della "trasformazione" di governance e di mission

prevista per la Società, nonché della più recente posizione assunta dalla Corte dei Conti, il medesimo possa considerarsi come se sostanzialmente fosse assente”

“In caso di risposta positiva al quesito posto sub 3), si ripropone il quesito sub 2)”.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di motivato avviso

Ammissibilità Soggettiva

E' opportuno in via preliminare ribadire che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, la Sezione è quindi tenuta a verificare la legittimazione dell'ente a richiedere il parere, l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, nonché la sussistenza degli altri requisiti previsti per l'ammissibilità della richiesta.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dalla Regione ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Massimiliano Fedriga, nella sua qualità di Presidente della Regione.

Ammissibilità Oggettiva

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

La Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni che rivestano un interesse generale, che siano relative a scelte amministrative future e non ancora operate, per le quali non risultino pendenti procedimenti presso la Procura regionale della Corte dei conti o giudizi avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine e per le quali non risulti pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici. La predetta delibera richiede, altresì, che della richiesta di motivato avviso sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, presupponendo l'interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo contabile, per quanto attiene alla definizione dei limiti che debbono essere applicati al riconoscimento di compensi da corrispondere agli organi amministrativi delle società partecipate, consente di ricondurre le questioni prospettate, pur senza sconfinare nel merito gestionale che resta riservato alle scelte discrezionali dell'Amministrazione, all'ambito della funzione consultiva demandata alla Sezione di Controllo.

MERITO

I quesiti proposti riguardano le problematiche applicative della disposizione contenuta nel secondo periodo del comma 4 dell'art. 4 del DL 95/2012 convertito con la l.135/2012, che, nelle more dell'emanazione della disciplina specifica stabilita dal TUSP e attesa ormai da quasi quattro anni, ha previsto, adottando una tecnica improntata ad un "taglio lineare" che i compensi per gli organi amministrativi delle società controllate dalle amministrazioni pubbliche debbano essere contenuti entro il limite dell'80% del costo sostenuto per gli stessi nel 2013.

L'interpretazione normativa richiesta nei quesiti proposti non può, tuttavia, omettere di considerare, prima di approfondire l'analisi delle disposizioni di contenimento dei costi che hanno fatto insorgere dubbi sulle modalità applicative delle stesse, il peculiare contesto normativo e funzionale nel quale viene ad esplicarsi il processo di trasformazione che riguarderà la società Friuli Innovazione e che risulta sotteso alla problematica di funzionamento degli organi amministrativi attualmente in esame.

Da quanto riferito nella richiesta di motivato avviso, infatti, sarebbe in corso un'operazione di complessivo riordino dei parchi tecnologici della Regione e di potenziamento delle

funzioni di supporto alla ricerca in campo industriale che vede coinvolti una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che, nell'individuazione dei più adeguati modelli organizzatori di attuazione, è già stata puntualmente indirizzata dal Legislatore regionale nella scelta del modello societario.

Sotto tale profilo, appare opportuno, in primo luogo, sottolineare che lo strumento societario, quale modalità operativa di svolgimento delle pubbliche funzioni, pur avendo evidenziato in molti casi grosse criticità sotto il profilo dell'aumento dei costi di gestione, non è stato abrogato nell'ambito del nostro ordinamento, bensì ridefinito, nell'evidente considerazione di una possibile utilità del mantenimento dello stesso, nell'ambito della disciplina complessiva contenuta nel d.lgs.175/2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica. La disciplina complessiva citata ridefinisce e riconduce il fenomeno delle partecipazioni pubbliche ad un ambito di ammissibile opzione di modello operativo delle pubbliche funzioni a condizione che le scelte, che stanno alla base dell'individuazione e dell'attuazione dello stesso, siano riconducibili, in termini di motivazione fondata su presupposti oggettivi, alle regole di sana gestione stabilite dalla disciplina del citato testo unico. Quindi, come rilevato in precedenza, attualmente, il modello societario è un modello operativo ammesso anche per lo svolgimento di pubbliche funzioni e quindi la lettura delle norme civilistiche e pubblicistiche che ne regolano il funzionamento deve, ragionevolmente, essere orientata, ad una attenta combinazione del rispetto di tutti i limiti stabiliti a tutela di un corretto utilizzo delle pubbliche risorse, e del contestuale interesse alla massima efficacia dello svolgimento delle funzioni, atta a consentire una proficua operatività dello stesso.

Nell'ipotesi attualmente in esame, come già sottolineato in premessa, la scelta di avvalersi del modello societario, nell'ambito dell'opzione tra soluzione internalizzata o esternalizzazione, risulta avvenuta a livello legislativo: infatti l'art.7 comma 12 della LR 23/2019 autorizza Il Consorzio Innova FVG a conferire il ramo d'azienda relativo alla gestione dei servizi a supporto della ricerca e dell'innovazione a Friuli Innovazione società consortile a responsabilità limitata.

Ne consegue che la necessità di garantire il regolare e proficuo funzionamento degli organi sociali di Friuli Innovazione attiene ad una fase di attuazione della legge che, tuttavia, in quanto riferita ad un soggetto che, pur a fronte di una modifica degli assetti che, a quanto riferito, ne rinnoverà significativamente la struttura, vedrà prevalere, presumibilmente, la

partecipazione pubblica, dovrà tenere presenti la disciplina definita dal TUSP e più in generale tutte le disposizioni previste in materia di coordinamento della finanza pubblica. Se, invece, le modifiche statutarie previste fossero tali da far ritenere che possa individuarsi una sostanziale prosecuzione del soggetto societario esistente verrebbe effettivamente a concretizzarsi la difficoltà immediata di applicare le disposizioni che prevedono il contenimento dei costi per gli organi societari entro il limite dell'80% del costo sostenuto nel 2013, in un contesto in cui il costo nell'anno di riferimento, seppur rappresentato da soli gettoni di presenza, anche in ragione di alcune rinunce, è rappresentato da un valore di circa 800 euro vale a dire un ammontare talmente ridotto da non poter, ragionevolmente, costituire una base parametrica.

Ai fini di un'approfondita analisi della problematica relativa all'applicazione delle predette norme di contenimento giova ricordare che, sino all'adozione del D.lgs. 175/2016, recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", la materia era disciplinata da due distinti corpi di norme rappresentati dall'articolo 1, comma 725, 726 e 729 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (come modificati dall'articolo 61, comma 12 e 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133) e dall'articolo 4, comma 4 e 5, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (come modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90).

L'articolo 1, comma 725, 726 e 729 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 stabiliva, per le società a totale partecipazione di comuni o province, limiti al compenso attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione in misura percentuale rispetto alle indennità dovute, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia.

L'articolo 4, comma 4, del D.L. 95/2012 - che, nella sua formulazione originaria, fissava, per le società strumentali (cioè con fatturato di servizi al 90 % operato nei confronti di amministrazioni pubbliche) controllate, direttamente o indirettamente, soltanto i criteri di composizione e organizzazione dei consigli di amministrazione, è stato oggetto di integrale sostituzione ad opera del D.L. 90/2014 convertito con la l.114/2014, che ha introdotto il taglio lineare dei compensi degli amministratori delle società pubbliche. Con l'entrata in vigore del D.lgs. 175/2016, la disciplina dei compensi degli organi amministrativi viene definita dall'art.11 che, al comma 6, stabilisce che con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze saranno determinate le fasce entro le quali ripartire le società partecipate sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi ai fini dell'individuazione dei limiti per i

compensi. In attesa dell'emanazione del predetto decreto (attesa che perdura ancora) il successivo comma 7 dell'art.11 prevede che sia data applicazione al limite previsto dal secondo periodo dell'art. 4 comma 4 del DL 95/2012 convertito con L. 135/2012.

Infatti, l'art. 28 primo comma let. o) del TUSP ha abrogato il primo e terzo periodo dell'art. 4 comma 4 del DL 95/2012, convertito con L. 135/2012, mentre la lettera e) ha abrogato l'articolo 1, commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733 e 735 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Del complesso di norme sopra richiamato rimane, dunque, in vita soltanto il secondo periodo dell'articolo 4, comma 4, del D.L. 95/2012 espressamente richiamato dall'articolo 11, comma 7, del D.Lgs. 175/2016 - il quale dispone "A decorrere dal 1 gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società (cioè quelle strumentali controllate direttamente o indirettamente e quelle a totale partecipazione pubblica cfr. Sez. Liguria del.n.29/2020), 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 relazione alla non agevole ricostruzione del succedersi delle predette disposizioni l'orientamento delle Sezioni regionali di controllo è stato prevalentemente restrittivo in un'ottica volta ad avvalorare l'opera di contenimento dei costi funzionale alle logiche del coordinamento della finanza pubblica derivanti da norme in larga misura emanate in periodi "emergenziali" per le sorti della situazione economica nazionale.

Peraltro, le criticità, derivanti dall'ultrattività di una norma che doveva essere limitata ad un periodo transitorio, sono state evidenziate anche nell'ambito dell'orientamento più restrittivo laddove, si è, infatti, 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. Sempre secondo il predetto orientamento non potrebbe negarsi, tuttavia, che, nonostante l'inequivoca formulazione della norma escluda l'attribuzione all'inciso appena esaminato di altro e diverso significato, si ponga un problema di coordinamento della norma medesima con la disciplina civilistica, soprattutto nel caso 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) (in questo

senso SRC Veneto, deliberazione n. 68/2016/PAR; SRC Lombardia, deliberazione n. 1/2015/PAR; SRC Marche deliberazione n. 160/2016/PAR).

Per contro appare utilmente apprezzabile nella disamina della problematica esaminata una pronuncia su questione di massima della Sezione Autonomie, richiamata da una più recente Sezione regionale (SRC Veneto deliberazione n. 31/2018/PAR) la quale, anche se con riferimento alla diversa fattispecie vincolistica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 (che prevede, un taglio lineare della spesa analogo a quello disposto dall'articolo 4, comma 4, del D.L. 95/2012), ha enunciato il principio secondo cui "Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente" (Sez. Aut. deliberazione n. 1/2017/QMIG). In buona sostanza in mancanza del parametro stabilito dal Legislatore è stata considerata ammissibile l'individuazione di un parametro diverso, anche se comunque ancorato a criteri di razionalizzazione della spesa.

Il predetto ragionamento, è stato, come citato, più di recente considerato anche in relazione ad un'ipotesi collegata al caso in esame. Infatti, la Sezione regionale di controllo per il Veneto (con deliberazione n. 31/2018/PAR), facendo applicazione del medesimo percorso motivazionale alla fattispecie dell'articolo 4, comma 4, del D.L. 95/2012, ha affermato che, seppure riferita a una fattispecie vincolistica distinta per materia, ma simile per struttura del vincolo, la pronuncia della Sezione autonomie sopra citata (Sez. Aut. deliberazione n. 1/2017/QMIG) poggia sull'assunto che l'impostazione ermeneutica letterale, propensa a ritenere operante un azzeramento della spesa per gli enti che nei periodi richiamati dalla legge non abbiano sostenuto costi a cui parametrare la percentuale di riduzione/tetto della spesa, si tradurrebbe in un'evidente eterogenesi dei fini finendo così per premiare gli enti meno oculati, che hanno realizzato ampi volumi di spesa da prendere a riferimento ai fini del relativo contenimento, a discapito di quelli più virtuosi, i quali non hanno sostenuto alcuna spesa. Volendo riportare il medesimo ragionamento sui limiti posti dal comma 4 dell'art.4 del DL 95/2012 in un alveo di interpretazione logico-sistematica volta a colmare il vuoto normativo rilevato, e nell'intento di negare la gratuità dell'incarico di amministratore, la Sezione del Veneto conclude osservando che occorre individuare, quindi, un limite alla

remunerazione agli amministratori di una società partecipata che, nel soddisfare la descritta tensione interpretativa, tenga conto dei dati normativi a disposizione e vada a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso utilizzabile come parametro purché contenuto entro i vincoli della «stretta necessarietà» secondo il principio enucleato dalla sopra citata deliberazione n. 1/2017/QMIG, resa in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie.

Orbene, dagli argomenti appena citati pare di poter prendere le mosse per giungere ad una soluzione interpretativa dei quesiti proposti.

In primo luogo si deve rilevare che in relazione alle norme di contenimento degli oneri di funzionamento, da applicare al caso di specie, non appare rilevante discernere sulla peculiare natura del gettone di presenza, che pur presenta caratteri diversi da quelli del compenso, perché la norma di contenimento appare chiaramente rivolta ad un risparmio onnicomprensivo riferibile ai corrispettivi comunque erogati per l'attività prestata dagli organi amministrativi a prescindere dalla tipologia delle somme erogate.

Al contrario, l'aspetto rilevante del quesito proposto deriva dal fatto che nell'ipotesi prospettata il valore del costo sostenuto nel 2013 è talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, soprattutto se si abbia in considerazione la necessità di garantire un proficuo e professionalmente adeguato funzionamento degli organi societari. A ben vedere, quindi, l'ipotesi interpretativa da esplorare finisce per partire dai medesimi presupposti, sia nel caso di una società dall'oggetto sociale e dalla *governance* talmente modificati da farla considerare come un soggetto nuovo, sia nel caso della continuazione dell'attività da parte del soggetto societario precedente, perché in questo ultimo caso mancherebbe il parametro di riferimento 2013 e non vi sarebbe nemmeno, secondo quanto riferito dall'amministrazione richiedente, la possibilità di individuarne uno in altri esercizi.

Nondimeno, l'impossibilità concreta di applicare la disposizione dell'art. 4 comma 4 del DL 95/2012 non assolve l'Amministrazione dall'onere di dimensionare e contenere i compensi entro limiti riconducibili ai parametri di sana gestione.

Infatti, non si deve dimenticare che la disposizione citata era stata mantenuta (a fronte dell'abrogazione disposta dal TUSP di tutte le altre disposizioni di limite ai compensi precedenti) in via meramente transitoria in attesa del decreto previsto dall'art.11 sesto comma del TUEL. Con tale decreto i limiti dei compensi stabiliti per gli organi

amministrativi avrebbero dovuto essere desunti da una ripartizione in fasce delle società partecipate determinata in ragione di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi. In questo modo, quindi, il legislatore coniuga il rispetto dell'art.2389 c.c., in virtù del quale l'attività nell'ambito degli organi amministrativi delle società è svolta ordinariamente a titolo oneroso, con le regole della sana gestione, in virtù delle quali, qualsiasi modello organizzatorio adottato per lo svolgimento delle pubbliche funzioni, non deve essere gravato da costi di funzionamento eccessivi o ingiustificati. Nell'ottica interpretativa riferita, può essere anche utile considerare che, anche nel caso di società commerciali in cui la mancanza della determinazione del compenso possa rendere necessario l'intervento del Giudice, la ricostruzione, in via pretoria, della stessa potrà necessariamente basarsi su canoni di ragionevolezza che comparino l'impoverimento per mancato impegno professionale dei consiglieri con il guadagno della società per l'attività dagli stessi espletata. In conclusione, a fronte della sostanziale impossibilità di applicazione del comma 4 dell'art. 4 del dL 95/2012 nel caso prospettato e della necessità di dare attuazione al progetto societario stabilito dal Legislatore regionale, **risulta, quindi, necessario che l'amministrazione si autolimiti, determinando, 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, dei valori di compenso che, anche considerando altre realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, possano considerarsi adeguati alla luce di un'ottica di contenimento.**

Appare evidente che la soluzione appena prospettata sarà a sua volta necessariamente transitoria e dovrà recedere non appena sarà emanato l'auspicabilmente prossimo decreto previsto dall'art. 11 sesto comma, nell'ipotesi in cui i presupposti riferibili alla sana gestione considerati per dimensionare transitoriamente il limite dei compensi avessero determinato livelli di costo superiori e incompatibili con la disciplina attuativa del TUSP contenuta nel decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Presidente della regione Friuli Venezia Giulia e di pubblicare la presente

deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso nella camera di consiglio del 30 aprile 2020.

il relatore

F.to Emanuela Pesel Rigo

il Presidente

F.to Andrea Zacchia

Depositata in segreteria in data 30 aprile 2020

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian