

Corte dei conti
Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Italo Scotti	Consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 25 ottobre 2016

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del

4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

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

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Forlì (FC), pervenuta a questa Sezione in data 27 settembre 2016;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 54 del 24 ottobre 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del **Comune di Forlì** ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la corretta applicazione dell'art. 4, commi 4 e 5, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (rubricato "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. I citati commi 4 e 5 disciplinano un tetto imposto dal legislatore statale gravante sui compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni.

Con la richiesta di parere il Sindaco, sollecitato mediante mozione da alcuni consiglieri comunali, nonché dal Collegio dei revisori dei conti, chiede che questa Sezione regionale si pronunci sulla legittimità dell'operato del Comune, per quanto concerne i compensi spettanti ai componenti degli organi di amministrazione di una società *in house*. La remunerazione riconosciuta ai componenti del Consiglio di amministrazione della Livia Tellus Governance spa, in data 29 gennaio 2015, è stata infatti incrementata. Il Sindaco evidenzia come la rideterminazione dei compensi sia dipesa da alcune circostanze, la principale delle quali è la trasformazione della citata società, nell'anno 2015, da società unipersonale partecipata al 100% dal solo Comune di Forlì, a società partecipata da tutti i 15 enti locali componenti dell'Unione dei Comuni della Romagna forlivese; la società, divenuta Livia Tellus Romagna Holding spa, è stata, a seguito della trasformazione, gravata da maggiori impegni gestionali. Inoltre, nella richiesta di parere viene evidenziato che il numero degli amministratori del Gruppo Livia Tellus è stato ridotto e allo stesso modo sono stati diminuiti i compensi agli stessi spettanti. A seguito di tale riorganizzazione, è stata pertanto realizzata una generale razionalizzazione del gruppo Livia Tellus, comprendente anche la diminuzione dei compensi complessivamente attribuiti agli organi amministrativi delle società del gruppo.

Ritenuto in

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente, il Sindaco.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono

essere, oltre “all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente” (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l’attinenza del quesito proposto ad “una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”. E’ stato, altresì, ribadito come “materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

La questione in esame rientra nell’ambito della contabilità pubblica, in quanto verte sull’interpretazione di una norma che pone un limite, allo scopo di contenere la spesa pubblica. Tuttavia, l’istanza non ha carattere generale e astratto, inoltre verte su scelte gestionali già poste in essere dall’ente, con rischio, in caso di resa del parere, di un’interferenza rispetto all’eventuale esercizio dell’azione contabile da parte della Procura. Le richieste di esercizio dell’attività consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte, infatti, devono essere effettuate in una fase preventiva rispetto all’attività di gestione da porre in essere. Per quanto precede, la richiesta dev’essere giudicata sul piano oggettivo inammissibile.

In ogni caso, questa Sezione ritiene utile individuare i principi generali dell’ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, rimettendo a quest’ultimo la decisione in ordine alla situazione specifica che ha originato l’istanza.

4. Preliminarmente, occorre individuare il quadro normativo rilevante ai fini del parere.

Il testo vigente del comma 4, dell’art. 4, d.l. n. 95/2012¹, prevede che “A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società [società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, che abbiano conseguito nell’anno 2011 un fatturato da prestazioni di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell’intero fatturato] ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l’80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell’anno 2013”; il successivo comma 5 aggiunge che “A tali società [società a partecipazione pubblica diretta o indiretta] si applica quanto previsto dal secondo [ora unico] periodo del comma 4”.

Il vincolo sopra esposto è stato previsto dal legislatore mediante l’art. 16, comma 1, del d.l. 90/2014, e segue ulteriori misure di contenimento degli emolumenti in argomento già introdotte dal legislatore statale mediante precedenti interventi, per un approfondimento delle quali si rimanda alla richiamata deliberazione n. 119/2015/PAR di questa Sezione.

5. Richiamata la normativa, occorre verificare se vi siano precedenti giurisprudenziali in materia.

Questa Sezione, con deliberazione n. 119/2015/PAR del 10 luglio 2015 si è espressa su una questione anch’essa vertente sull’interpretazione del richiamato art. 4, comma 4 e 5 e, in particolare, in merito alla possibilità di non applicare ad alcuni amministratori il taglio disposto dal legislatore; ciò, in ragione della circostanza che misure di contenimento degli emolumenti *de quibus* erano state poste in essere dal comune istante in data anteriore all’entrata in vigore della norma in analisi, nonché considerata la complessità dell’impegno richiesto a tali amministratori. Nel merito, in

¹ Recentemente, il legislatore, mediante il d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, ha novellato i due commi in analisi, abrogando il primo periodo degli stessi.

esito alla richiesta di parere, è stato in tale occasione affermato, tra l'altro: "Questo Collegio è consapevole di come disposizioni che prevedono tagli lineari, che operano in modo non selettivo su una determinata tipologia di spese, assumendo come parametro la spesa storica a un dato anno, così come la norma in analisi, nella loro concreta applicazione finiscano per penalizzare gli enti i quali hanno avuto una precedente gestione virtuosa. Tuttavia, il vincolo ex art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012, dev'essere interpretato come tassativo, tale da non consentire eccezioni derivanti da situazioni contingenti". Sulla stessa linea interpretativa si è posta la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, la quale, con deliberazione n. 88/2015/PAR del 18 febbraio 2015, ha evidenziato che il limite previsto dall'art. 4, comma 4, "in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica, non può ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge".

6. È ora possibile enunciare i principi di diritto.

Come da precedente specifico di questa Sezione sopra richiamato, la disposizione di cui all'art. 4, commi 4 e 5 in analisi ha introdotto un vincolo tassativo.

Il complessivo riordino del gruppo Livia Tellus e si pone pienamente in linea con l'art. 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che, nel disciplinare un processo di complessiva razionalizzazione delle partecipazioni societarie in mano pubblica, ha disposto l'avvio, da parte delle pubbliche amministrazioni, di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie possedute tenendo conto di vari criteri, tra i quali il "contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni". Successivamente, il processo di razionalizzazione è stato confermato e ha avuto nuovo slancio in forza dell'entrata in vigore del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica") che, tra l'altro, ha previsto all'art. 20 la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, all'art. 24 una revisione straordinaria di tali partecipazioni e mediante l'art. 11 ha dettato specifiche regole in merito agli oneri amministrativi delle società a controllo pubblico, alle quali gli enti pubblici sono chiamati ad adeguarsi.

Il taglio previsto dall'art. 4, commi 4 e 5, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, che come evidenziato dev'essere considerato tassativo, si pone tuttavia su un piano diverso dalla prevista opera di complessiva razionalizzazione delle partecipazioni societarie in mano pubblica. Ne consegue che un'opera di razionalizzazione delle partecipazioni posta in essere da un ente pubblico, per quanto efficace, non esclude comunque l'obbligo di ottemperare alla disposizione di cui al più volte richiamato art. 4, commi 4 e 5.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna dichiara l'inammissibilità della richiesta di parere in esame.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Forlì e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 25 ottobre 2016.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria in data 25/10/2016
Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)

