

Approfondimento n. 13 – 10 giugno 2020

COMPENSI AGLI AMMINISTRATORI DELLE SOCIETÀ CONTROLLATE: IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Luca Di Donna

Introduzione

Due recenti pareri delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti consentono di riepilogare l'attuale regime vincolistico per la determinazione dei compensi degli amministratori delle società controllate dagli enti locali; la regola generale è rappresentata dalla disposizione ricavabile dal c. 4 dell'art. 4 del DL 95/2012 conv. con L. 113/2012, il quale prevede che il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico non possa superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013. Rispetto a tale previsione, di immediata interpretazione per quanto riguarda la determinazione della soglia massima di compenso riconoscibile agli amministratori, è utile richiamare alcuni passaggi contenuti nella deliberazione n. 29/2020 della Corte dei conti Liguria e nella deliberazione n. 15/2020 della Corte dei conti Friuli Venezia Giulia, per chiarire la portata soggettiva del limite e verificare eventuali eccezioni.

1. Origine del vincolo: dai limiti del DL 95/2012 e quelli del TUSP

Il c. 7 dell'art. 11 del D. Lgs. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica – TUSP) prevede che, fino all'emanazione di specifico decreto ministeriale finalizzato ad individuare i limiti massimi ai compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico, alle stesse si applichi il limite individuato dal c. 4 dell'art. 4 del DL 95/2012. Tale riferimento normativo, che ha introdotto il limite sopra richiamato (i compensi non possono eccedere l'80% del costo sostenuto nel 2013), aveva, quale riferimento soggettivo, le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, che avessero conseguito nel 2011 un fatturato nei confronti delle pubbliche amministrazioni superiore al 90%. Proprio in considerazione di tale specificità soggettiva, un Comune ha richiesto chiarimenti in merito alla portata del limite temporaneo previsto dal c. 7 dell'art. 11 del TUSP. Con deliberazione n. 29/2020, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Liguria, ha evidenziato come all'esito dell'intervento abrogativo/modificativo introdotto dal D. Lgs. 175/2016, sia scomparso il riferimento alla tipologia di società cui si applica il suddetto limite e sia rimasta esclusivamente l'indicazione del limite dei compensi degli amministratori, che non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013. Tale limite si applica pertanto a tutte le società a controllo pubblico secondo la definizione prevista dall'art. 2 del TUSP.

2. Le società a controllo pubblico assoggettate al limite del compenso agli amministratori

In considerazione del nuovo quadro normativo relativo ai limiti ai compensi per gli amministratori, risulta essenziale individuare le società che rientrano nella classificazione di società a controllo pubblico.

In base al combinato disposto delle lett. b ed m del c. 1 dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016, rientrano in tale categoria, le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitino poteri di controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile; il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale sia richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo. Rispetto a tale definizione, nel corso dell'ultimo anno si è assistito ad un acceso dibattito, scaturito da alcune espressioni giurisprudenziali e di prassi che, nel caso di società partecipate da una pluralità di enti pubblici, hanno denotato almeno tre approcci differenti, utilmente riepilogati dalla deliberazione n. 859/2019 dell'ANAC:

- Controllo in presenza di maggioranza pubblica del capitale: il controllo di cui all'art. 2359 del codice civile può essere esercitato da più amministrazioni congiuntamente pur in assenza di un vincolo legale, contrattuale, statutario o parasociale tra le stesse (Orientamento MEF 15/02/2018; Corte dei conti Emilia Romagna del. 36/2018VSGO e 61/2018VSGO).
- Controllo in presenza di maggioranza pubblica del capitale e salvo influenza dominante del privato: si qualificano come società a controllo pubblico quelle in cui una o più amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un'influenza dominante), con la sola eccezione rappresentata dalla presenza di patti parasociali o di specifiche clausole che riconoscano un'influenza dominante ai soci privati (Deliberazione n. 11/2019 Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo)
- Controllo implica adozione di strumenti negoziali tra soci per esercitarlo: per assicurare il controllo pubblico sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata è necessaria la presenza di strumenti negoziali – ad es. patti parasociali – che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva (Sentenza n. 578/2019 Consiglio di Stato, Sez. V; Sentenze 16/2019 e 25/2019 Sezioni riunite Corte dei conti in sede giurisdizionale).

Secondo la deliberazione n. 29/2020 della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Liguria, il riferimento da prendere in considerazione per la rilevazione di una società in controllo pubblico è rappresentato dalla deliberazione n. 11/2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo. In tal senso, al fine di esprimere una regola generale di riferimento per la quantificazione dei compensi degli amministratori delle società a partecipazione pubblica, è possibile formulare la seguente indicazione:

tutte le società con capitale a maggioranza pubblica (salvo il caso in cui al privato in minoranza sia espressamente riconosciuta un'influenza dominante) non possono riconoscere compensi ai propri amministratori in misura superiore all'80% del costo complessivamente sostenuto nel 2013 per la medesima tipologia di spesa

3. Eccezione al limite di spesa

Il limite evidenziato al paragrafo precedente è prevalente anche rispetto ai casi di incremento della complessità organizzativa e/o operativa che la società si trovino oggi ad affrontare rispetto al 2013; la deliberazione n. 29/2020 della Corte dei conti Liguria è ferma nel sottolineare come la soglia dei compensi non possa essere superata neppure a fronte di aumentate competenze della società ovvero in caso di necessità di dare attuazione alle previsioni dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie mediante operazioni di alienazione o aggregazione; la sola eccezione contemplata al limite dell'80% è rappresentata dall'impossibilità di determinare tale soglia: in caso di assenza di spesa per l'annualità 2013 per mancanza del costo-parametro che dovrebbe fungere da limite, è possibile determinare la soglia di riferimento individuandola, a ritroso, nell'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo; in questo caso, la definizione dei

compensi deve tenere conto del principio della stretta necessarietà e del limite massimo di cui all'art. 11, comma 7, TUSP (euro 240.000).

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia si è recentemente espressa su un caso simile al precedente, ovvero, anziché assenza totale di un valore di riferimento, riconoscimento, nel 2013, di compensi irrisori agli amministratori della società a controllo pubblico; nella fattispecie presa in considerazione, i magistrati contabili hanno raccomandato che l'ente socio 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.

4. Le componenti di costo da considerare nel limite del compenso

Nel rispetto della soglia massima dell'80% del costo complessivo sostenuto del 2013, è importante individuare quali sono le componenti di spesa che rientrano nella determinazione del compenso agli organi di amministrazione assoggettato al suddetto limite. Un riferimento utile è rappresentato dall'orientamento del MEF del 10/06/2019, che individua le seguenti voci:

- i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;
- gli eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla performance aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario;
- gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono – anche in ragione della continuità dell'erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario.

La medesima nota del MEF specifica che non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi.

5. Prospettive

Il persistere di una situazione di stallo circa la determinazione dei compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico rischia di penalizzare la promozione di percorsi virtuosi di efficientamento di tali realtà. È pertanto necessario ed opportuno che il legislatore intervenga a breve nel dare attuazione a quanto previsto dal c. 6 dell'art. 11 del D. Lgs. 175/2016, ovvero l'emanazione del decreto attraverso cui definire gli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società a controllo pubblico, cui associare un nuovo limite al compenso massimo riconoscibile agli amministratori. L'intervento è tanto più urgente se si considera che lo stesso decreto avrebbe dovuto essere emanato entro fine ottobre 2016. Tale auspicio è peraltro condiviso anche dai giudici contabili che non hanno potuto evitare di *“stigmatizzare il lungo protrarsi del ritardo nell'adozione del decreto ministeriale che, ancorando la determinazione dei compensi all'effettiva complessità della gestione societaria, favorirebbe anche la selezione delle migliori professionalità, superando l'ormai anacronistico riferimento alla spesa storica del 2013 (deliberazione n. 29/2020 Corte dei conti Liguria)”*.