



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario (relatore)
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 15 settembre 2025, in tema di verifiche in ordine all'applicazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 da parte della società **A.C.A. s.p.a. in house providing**, e con particolare riferimento al rispetto del limite del compenso degli amministratori di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel);

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*";

visto l'art. 30, comma 4, della legge 30 ottobre 2014, n. 161;

visto l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 (c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);

visto il "*Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14;

vista la deliberazione n. 7/2025/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2025;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente n. 16/2024 del 16 settembre 2024;

vista l'ordinanza dell'8 settembre 2025, n. 27, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

vista la nota di deferimento;

udito il relatore, referendario Andrea Di Renzo;

FATTO

1. Questa Sezione con riferimento ad ACA s.p.a. *in house providing* (P.IVA 01318460688), con la propria deliberazione n. 3/2025/VSG, alla quale integralmente si rimanda, aveva accertato il non puntuale assolvimento, in sede di nomina dell'attuale Cda da parte dell'Assemblea ordinaria del 7 giugno 2022, degli adempimenti motivazionali richiesti dall'articolo 11 del Tusp, e il mancato rispetto degli obblighi di trasparenza, con specifico riferimento ai parametri della qualità delle informazioni e della semplicità di consultazione di cui all'art. 6 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nella pubblicazione delle informazioni relative agli incarichi di collaborazione di cui all'art. 15 del medesimo decreto legislativo; nel contempo aveva sospeso il giudizio in ordine al rispetto del limite dei compensi degli amministratori di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 in attesa della pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione, che a seguito di impugnazione della deliberazione n. 298/2024/VSG erano state chiamate a pronunciarsi su una fattispecie simile.

Il ricorso sottoposto all'attenzione delle Sezioni riunite (SSRR) in speciale composizione è stato poi deciso con la sentenza n. 6/2025/DELC e ciò consente di riprendere la valutazione in ordine a detto ultimo aspetto.

Nella sentenza le SSRR hanno evidenziato in via preliminare che il Testo unico sulle società partecipate (d. lgs. 19 agosto 2019, n. 175 – TUSP) ha attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti “plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici attivabili per esigenze di tenuta complessiva del sistema di finanza pubblica allargata (cfr. artt. 4, 5, 6, 7, 8, 11, 14, 26 TUSP).

Come già osservato da precedente pronuncia delle SSRR (cfr. sent. n. 16/2019/EL SSRR in sp. comp.) la Corte opera un “controllo di regolarità/legittimità in ordine al rispetto delle disposizioni del TUSP, non qualificabile come <mero controllo collaborativo> che attiene a valutazione sulle gestioni, ma che legittima le Sezioni regionali ad emettere pronunce di accertamento il cui parametro è costituito da norme di legge. Tale interpretazione, peraltro, trova conferma nella recente giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo che emettono, su tutto il territorio nazionale, deliberazioni di <accertamento> del rispetto o meno delle disposizioni del TUSP da parte delle società partecipate da enti locali o <a controllo pubblico>”.

Queste considerazioni, si legge sempre nella sentenza n. 6/2025/DELC valgono a maggior ragione, come nel caso del superamento del limite di spesa per compensi degli amministratori, si richieda il recupero del differenziale di spesa indebitamente erogato, con possibili scenari, in caso di inerzia, di lesione degli interessi finanziari dell'erario (cfr. sent. n. 6/2025/DELC, punto “2” della parte in diritto).

2. Come già indicato nella deliberazione n. 3/2025/VSG, da intendersi qui integralmente richiamata, il Ministero dell'economia e delle finanze (Mef) – Dipartimento dell'Economia – Direzione II – Partecipazione societarie e tutela degli attivi strategici con nota prot. n. 67675 del 10 luglio 2024, acquisita al prot. n. 2283, aveva comunicato a questa Sezione di aver riscontrato “diverse problematiche applicative concernenti [...] i limiti dei compensi” degli organi.

ERSI Abruzzo (ente istituito dall'art. 1 della L.R. Abruzzo 12 aprile 2011, n. 19, cui sono assegnati compiti di tutela del servizio idrico integrato e l'esercizio del controllo analogo sui gestori: cfr. punto “3” della premessa della deliberazione n. 3/2025/VSG) con nota prot. n. 1289 del 3 aprile 2024 diretta ad Aca s.p.a. e al Mef aveva contestato l'erogazione all'organo amministrativo di un “compenso superiore al limite fissato dal comma 7 dell'art. 11 D. Lgs. 175/2016”.

Aca s.p.a. con nota prot. n. 13051 del 30 aprile 2024 aveva affermato che il compenso degli amministratori in carica in quel momento (nominati dall'Assemblea dei soci del 7 giugno 2022 era stato determinato dalla precedente Assemblea dei soci del 29 luglio 2000, che aveva considerato *"come base di calcolo quella del bilancio preventivo 2013 [...] e non quella iscritta a consuntivo dello stesso anno, poiché in quest'ultimo i compensi degli amministratori tenevano conto dell'art. 1 c. 718 della l. 296/2006 determinando in tal modo una anomalia sul costo di competenza del consiglio di amministrazione nel 2013"*.

Il costo del 2013, aveva dedotto Aca s.p.a.: non comprendeva il compenso di un membro del Cda in quanto sindaco di un comune partecipante (a causa del divieto di cui all'art. 1, comma 718, della legge n. 296 del 2006, cfr. *infra* non comprendeva il compenso dell'amministratore unico per i mesi di novembre e dicembre 2013, in quanto erogati successivamente; non comprendeva gli emolumenti legati alla performance aziendale e *"non comprendeva il costo del Procuratore, comunque effettivamente riconosciuto ed erogato nel corso del 2013 e che rappresenta voce significativa del costo sostenuto per gli amministratori nell'anno in esame. La figura del Procuratore era presente nel corso di tutto l'esercizio 2013"*); inoltre, i compensi del Collegio sindacale erano stati erogati solo successivamente all'esercizio 2013.

La Società ha poi allegato a detta nota prot. 13051 un prospetto indicante per il 2013 un *"compenso percepito da n. 2 amministratori aventi diritto"* di euro 88.715,06 e un *"compenso Procuratore"* di euro 55.100,63; detto prospetto indica *"euro 109.617,32"* in corrispondenza della voce *"riferimento attuale compenso CdA delibera n. 2 del 29/7/2020"*.

Il Magistrato istruttore, valutata tutta la documentazione acquisita, ha chiesto chiarimenti con nota prot. n. 4570 del 26 novembre 2024; Aca s.p.a. ha risposto con nota prot. n. 33458 del 10 dicembre 2024, acquisita al prot. n. 4750, allegando, in riferimento all'esercizio 2013, il *"prospetto riepilogativo di dettaglio dei compensi agli amministratori per l'importo di € 88.715,06"*.

DIRITTO

1. La previsione del limite ai compensi: l'art. 4, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

L'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, applicabile per richiamo operato dall'art. 11, comma 7, del TUSP, prevede che: *"il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori – delle società a controllo pubblico – ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*.

2. Le deduzioni di Aca s.p.a. in house providing.

Aca s.p.a. con la nota prot. n. 13051 aveva riferito quelle che riteneva fossero singolarità dell'anno 2013 (cfr. *supra*, punto "2" del fatto) e aveva riagganciato il costo del procuratore a quello degli amministratori, deducendo quindi che anch'esso avrebbe dovuto concorrere alla formazione del limite di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012.

Tuttavia, con la successiva nota prot. n. 33458, trasmessa in risposta alla richiesta di chiarimenti del Magistrato istruttore, la S.p.a. aveva indicato quali compensi degli amministratori del 2013 *sic et simpliciter* la cifra di euro 88.715.

3. Valutazione in ordine al superamento del limite di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012.

In primo luogo occorre osservare che le dedotte peculiarità dell'anno 2013 non sono tali da poter inibire l'efficacia del limite fissato nell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012.

Innanzitutto, è dato di comune esperienza quello secondo il quale ogni esercizio finanziario evidenzia determinate specificità nei dati contabili tali da differenziarlo rispetto agli altri.

Considerato comunque che i compensi del Collegio sindacale, organo di controllo, non possono rientrare fra quelli degli amministratori, il Collegio ritiene che qualora il legislatore avesse voluto tenere conto di determinate specificità al fine di mitigarle, avrebbe previsto un criterio diverso, quale, ad esempio, la media del valore dei costi di determinate annualità.

Con specifico riferimento poi al disposto di cui all'art. 1, comma 718, della legge n. 296 del 2006, detta norma stabilisce il divieto per il componente di un organo amministrativo di una società che sia amministratore di un ente locale partecipante nella stessa, di percepire qualsivoglia compenso a carico della società medesima; l'applicazione del limite di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 è attualmente prevista per richiamo da parte del d. lgs. n. 175 del 2016, ovvero da un atto normativo posteriore alla norma che stabilisce il divieto di percezione.

Anche in questo specifico caso, quindi e a maggior ragione, il legislatore non ha voluto tenere conto della circostanza, rendendola quindi perciò irrilevante.

La stessa pronuncia citata da Aca s.p.a. nella nota prot. n. 13051/PROT, ovvero la deliberazione n. 29/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Liguria, ha indicato *“un'unica ipotesi derogatoria al limite dell'art. 4, comma 4, d.l. 95/2012 esclusivamente in caso di assenza di spesa per l'annualità di riferimento, per mancanza del costo parametro che dovrebbe fungere da limite”*; detta deliberazione conclude infatti affermando che *“solo in caso di assenza del costo-parametro dell'esercizio di riferimento è possibile considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo”*.

Detto limite non può ritenersi superabile nemmeno in ipotesi di riorganizzazione dell'assetto societario o di individuazione di nuovi e ulteriori compiti che gravino in modo più incisivo sugli amministratori; cfr. sul punto da ultimo la deliberazione n. 19/2024/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia che ha riaffermato il principio secondo il quale: *“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”* (cfr. anche delibb. n. 222/2023/PAR Sez. Veneto e n. 124/2022/PAR Sez. Sardegna).

In secondo luogo, per quanto attiene alla voce di costo relativa al *procuratore*, si osserva quanto segue.

Il testo di cui all'art. 4, comma 4, del più volte citato d.l. n. 95 del 2012 è univoco nell'indicare come parametro, specificamente, *“i compensi degli amministratori”*.

La figura del *procuratore* nell'ambito dell'attività di impresa è disciplinata dall'art. 2209 del cod. civ. che la differenzia da quella dell'*istitutore*, ovvero da *“colui che è preposto dal titolare all'esercizio di una impresa commerciale [o] all'esercizio di una sede secondaria o di un ramo particolare dell'impresa”*, richiamando la normativa relativa alla seconda delle due figure limitatamente al regime giuridico inerente alla pubblicità, alla modificazione e alla revoca della procura (cfr. artt. 2209, 2206, 2207 cod. civ.).

Il *procuratore* non è quindi un amministratore, e il rilascio della procura, nel suo rapporto con l'imprenditore, trova di volta in volta la propria causa concreta nel rapporto giuridico sottostante.

Lo statuto di Aca s.p.a., che sul sito istituzionale si legge essere *“in vigore modificato nell'Assemblea del 19-04-2013”*, dispone che gli organi sociali, come da esso indicati, non possono comunque essere diversi da quelli *“previsti dalle norme generali in tema di società”* (cfr.

art. 8-bis) e prevede che il Cda in conformità agli indirizzi dell'assemblea ordinaria possa nominare *"procuratori per una durata non eccedente la scadenza del mandato del Consiglio di amministrazione in carica e con compensi coerenti con i ricevuti indirizzi"*.

Quanto sopra non consente di ritenere, a parere del Collegio, che il compenso erogato nell'anno 2013 possa rientrare nei *"compensi degli amministratori"* richiamati nell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012.

A questo riguardo, nemmeno può ritenersi significativa la circostanza secondo la quale a uno dei tre componenti del Consiglio di amministrazione la Società non abbia potuto erogare compensi a causa del divieto di cui all'art.1, comma 718, della legge n. 296 del 2006; infatti, l'attività del procuratore nominato nel 2013 non può ritenersi essere stata sostitutiva di quella di detto amministratore, che in quanto membro del consiglio di amministratore era tenuto ad adempiere ai doveri propri di detta carica.

Nemmeno può portare a diversa interpretazione quanto osservato dalle SSRR in tema di limite quantitativo di costo annuale dei compensi degli amministratori dalla sentenza n. 6/2025/DELC.

Detta pronuncia fa riferimento al conferimento da parte di una società a controllo pubblico della funzione di amministratore delegato e di direttore generale in capo al medesimo soggetto già dipendente della società; il dipendente *"per il principio della omnicomprensività della retribuzione nel periodo [...] in cui [aveva] cumulato anche la carica di direttore generale, aveva dovuto rinunciare all'emolumento da amministratore"*: le SSRR ritenendo che la funzione di direttore generale in base alle disposizioni dello statuto fosse *"pressochè fungibile con quella di amministratore delegato"* ha ravvisato *"un'osmosi tra le funzioni dell'amministratore delegato e del direttore generale, cumulate nella stessa persona, che ben avrebbero giustificato l'inclusione del compenso del direttore nella base di computo di cui all'art. 4, co. 4, del d.l. n. 95/2012 quale compenso degli amministratori investiti di particolari cariche"* (cfr. punto "5.1" della motivazione, sent. SS.RR. sp. Comp. 6/2025/DEL).

La sentenza, quindi, consente di considerare l'emolumento erogato in favore del medesimo soggetto nel quale erano confluite le qualifiche di amministratore unico e di direttore generale senz'altro assimilabile al compenso per l'attività di amministratore.

Il caso di specie, viceversa, riguarda due soggetti diversi, il primo dei quali, amministratore, non ha potuto percepire il compenso visto il divieto di cui all'art. 1, comma 712, della legge n. 296 del 2006, mentre il secondo ha percepito un compenso come procuratore.

A differenza della fattispecie presa in considerazione dalle Sezioni riunite, nel caso qui in esame, il compenso si riferisce quindi a due soggetti diversi. Inoltre, lo stesso statuto sociale non permette di ritenere alcuna fungibilità tra la figura dell'amministratore e quella del procuratore: il procuratore può essere nominato in riferimento a linee di intervento specifiche e non può essere considerato un organo sociale.

Infatti, sotto questo specifico profilo, lo statuto di Aca s.p.a. prevede la possibilità di nomina di *procuratori* da parte del consiglio di amministrazione *"previ indirizzi di assemblea ordinaria e per quanto necessario all'esecuzione dell'approvato piano industriale"* (cfr. art. 19, comma 2), e chiarisce altresì che gli organi sociali sono quelli e solo quelli indicati nello statuto, stabilendo comunque l'espresso *"divieto di istituire organi diversi dalle norme generali in tema di società"* (cfr. art. 8-bis).

La assimilazione fra compensi operata dalle SSRR non può quindi trovare qui applicazione, considerando la univoca previsione di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, la estraneità della figura del procuratore rispetto a quella dell'amministratore e comunque, il fatto che la qualifica di procuratore e quella di amministratore nel caso di specie riguardano due soggetti distinti.

Il “compenso attualmente percepito dagli amministratori” nel periodo in questione è pari ad euro 109.617,32 (cfr. nota prot. n. 13051/PROT, allegato “10”) ed è perciò superiore al limite di cui all’art. 4, comma 4, del d.l. 95 del 2012, pari a euro 70.972 (a sua volta pari all’80 per cento di euro 88.715, ovvero del costo per i compensi degli amministratori sostenuto nel 2013).

Il calcolo del limite del compenso degli amministratori deve fare necessario riferimento al costo effettivamente sostenuto nell’anno 2013, e non è possibile utilizzare altri criteri o valori quale, ad esempio, quello previsto nel bilancio di previsione.

Convince di ciò non solo la lettera dell’art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, ma anche la *ratio* della disposizione, che è quella del contenimento della spesa pubblica che il legislatore, nell’esercizio della propria discrezionalità, ha così individuato.

Il superamento del predetto limite dei compensi impone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura presso la Sezione giurisdizionale per l’Abruzzo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo

ACCERTA

il superamento del limite di cui all’art. 4, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 nella individuazione dei compensi del consiglio di amministrazione.

INVITA

Aca s.p.a. *in house providing* ad attivarsi per il recupero delle somme erogate in eccedenza rispetto al limite di cui all’art. 4, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, anche in riferimento ad esercizi precedenti rispetto a quelli oggetto del presente accertamento.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, ad Aca s.p.a. *in house providing*, ai Sindaci dei Comuni soci e ai rispettivi Presidenti dei Consigli comunali, affinché comunichino all’organo consiliare i contenuti della presente delibera, nonché alla Procura presso la Sezione regionale giurisdizionale per l’Abruzzo, alla struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, ex art. 15 del Tusp, presso il Ministero dell’economia e delle finanze.

Ai sensi degli artt. 22 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, 2-bis, comma 2 lettera “b” e 31 del d.lgs. n. 14 marzo 2013, n. 33 la presente pronuncia dovrà essere pubblicata sul sito *internet* delle amministrazioni comunali e di ACA s.p.a. *in house providing* secondo le modalità di legge.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 15 settembre 2025.

Estensore
Andrea Di Renzo

Presidente
Ugo Montella

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto