



Al Sig. **Sindaco**

dott. Antonino Buscema

Al **Segretario Generale**

dott. Ignazio Baglieri

All' **Assessore Società Partecipate**

dott. Giuseppe Sammito

Al **Dirigente Responsabile Società Partecipate**

dott. Angelo Sammito

e p.c. Al **Consigliere Comunale**

Dott. Giovanni Migliore

#### DA ISCRIVERE A PROTOCOLLO RISERVATO DEL COMUNE DI MODICA

Prot. n. 1839 del 28/04/2010

**Oggetto: soc. MODICA MULTISERVIZI S.p.A. – diritto di informativa dei Consiglieri Comunali (art.43 D. L.vo 267/2000) – richiesta del Consigliere Migliore Giovanni dei dati da busta paga (generalità, qualifica, livello, stipendio, rateo TFR, trattenute, ecc.) dei singoli dipendenti della società partecipata.**

**Il Consigliere Comunale Giovanni Migliore, con richiesta reiterata più volte (e da ultimo il 20/04/2010) – indirizzata all'ente locale ed all'amministratore unico della società MODICA MULTISERVIZI S.p.A., interamente partecipata dal Comune di Modica – chiede di conoscere il "costo analitico per ogni dipendente della società" mediante l'esposizione dei dati da busta paga (generalità, qualifica, livello, stipendio, rateo TFR, trattenute, ecc.).**

Detta istanza, prima di poter essere (o meno) evasa richiede, a **sommesso** avviso dello scrivente, una riflessione.

#### **Modica Multiservizi S.p.A. a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)

Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn

Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail info@modicamultiservizi.it

Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 – Capitale Sociale € 500.000



1

La società MODICA MULTISERVIZI S.p.A. è stata costituita il 27/12/2004 quale società mista a prevalente capitale pubblico (51%), previe le necessarie e prodromiche deliberazioni del Consiglio Comunale in ordine a tale forma di gestione dei servizi pubblici locali.

Successivamente, a seguito di acquisto da parte del Comune di Modica della quota del socio privato - avvenuta il 18/02/2008 - la società è da allora interamente partecipata dal Comune di Modica.

Il Consigliere Giovanni Migliore chiede le notizie analitiche emarginate in oggetto nell'esercizio del diritto di informativa di cui all'art.43, 2° e 3° comma, D. L.vo 267/2000, a tenore del quale:

*"I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.*

*Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare."*

2

I diritti informativi previsti dall'art. 43 del D. Lgs. 267/2000 a favore dei membri del consiglio comunale e provinciale hanno natura e finalità profondamente diverse dal diritto di accesso disciplinato dal Capo V° della legge n. 241/1990 giacché, a differenza di quest'ultimo, non costituiscono esplicazione dei principi di trasparenza ed imparzialità riconducibili all'art. 97 della Costituzione, ma sono connessi alla funzione esercitata dall'amministratore locale, alle competenze che la legge attribuisce all'organo consiliare e, in ultima analisi, al corretto funzionamento del sistema di governo locale, secondo principi di rappresentatività politica e democrazia.

Tale diversità ontologica si riflette sull'estensione del diritto e sulle concrete possibilità di esercizio. Il diritto d'accesso riconosciuto dalla legge sul procedimento amministrativo risulta infatti essere più circoscritto quanto all'oggetto (documenti amministrativi, ma non informazioni, dati, notizie...) e condizionato (alla presenza di un interesse diretto, concreto e attuale...) rispetto all'ampia formulazione dell'art. 43 del T.U.E.L. .

Perciò, l'accesso del privato cittadino agli atti di una società che gestisce un servizio pubblico può plausibilmente riferirsi per lo più al rapporto contrattuale che lega la società agli utenti o ai fornitori o ancora, su altro versante, al rapporto di lavoro con i suoi dipendenti.

I diritti conoscitivi attribuiti agli amministratori locali dall'art. 43 T.U.E.L., invece, se ritenuti esercitabili anche nei confronti delle società partecipate dall'ente locale, appaiono per la loro

**Modica Multiservizi S.p.A.  
a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)  
Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn  
Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail info@modicamultiservizi.it  
Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 - Capitale Sociale € 500.000

concorso  
riferito

non  
riferito

30  
38



ampiezza come potenzialmente capaci di incidere su norme e principi dettati a tutela di interessi che sono specificamente riferibili alla natura societaria del soggetto passivo (parità di trattamento degli azionisti, efficienza dell'impresa azionaria, competitività del sistema economico...).

Trattandosi di situazioni soggettive, poste da *corpus* normativi differenziati in relazione a esigenze diverse, non è possibile operare composizioni interpretative aprioristiche e assolute, ma occorre comunque effettuare delle ponderazioni che non sono suscettibili di essere generalizzate, non potendosi mai stabilire se una posizione soggettiva sia subordinata ad altre, in assoluto.

3

Per stabilire se nella locuzione "aziende ed enti dipendenti" che si rinviene nel secondo comma dell'art. 43 del T.U.E.L. possano essere ricomprese, ed in quale misura, le società al cui capitale sociale partecipano le amministrazioni comunali o provinciali, è necessaria una lettura sistematica della disciplina che regola il funzionamento degli enti locali.

Ciò impone di considerare che, tra i casi di ineleggibilità ed incompatibilità con le funzioni di consigliere comunale e provinciale, la legge include l'ipotesi di chi ricopre cariche che attribuiscono poteri decisionali in società per azioni partecipate dall'ente. Ciò ad evitare che la coincidenza di amministratore dell'ente locale e di amministratore della partecipata influisca sull'esercizio, doveroso da parte dell'ente pubblico, del controllo sull'andamento della partecipata stessa. Inoltre, va considerato che la competenza decisoria circa l'assunzione di partecipazioni azionarie è stata attribuita dal legislatore al Consiglio comunale.

Questo duplice ordine di aspetti induce a ritenere sussistente il diritto di informazione del consigliere comunale e provinciale nei confronti di tutti gli atti – non solo quelli strettamente inerenti il servizio – di una società controllata dall'ente locale (in questo senso il Consiglio di stato).

E' di solare evidenza, tuttavia, che il predetto diritto di informazione così riconosciuto va coordinato, soprattutto nell'individuazione delle modalità di esercizio, a) con le norme di diritto societario che regolano il circuito informativo tra gli organi sociali, o ancora per la compatibilità con il principio comunitario della parità di trattamento degli azionisti, b) con la disciplina della privacy. Anche

a)

Il diritto informativo dell'amministratore locale nei confronti di una società partecipata dal Comune o dalla Provincia coincide con quello del socio comune, diversamente modulato a seconda del tipo di società (S.p.A. o S.r.l.).

1 2

1  
**S.p.A.**

Se, com'è stato osservato (ROMAGNOLI, *Le società degli enti pubblici: problemi e giurisdizioni nel tempo delle riforme*, in Giur. Comm., 2006, pag.485/l), l'ente locale ha deciso, come nel caso a

**Modica Multiservizi S.p.A.  
a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)  
Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn  
Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail info@modicamultiservizi.it  
Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 – Capitale Sociale € 500.000



mani (cfr. relazione tecnico-economica per la costituzione della MULTISERVIZI, fatta propria dalla G.M. il 25 ottobre 2002), di perseguire un dato obbiettivo con gli schemi civilistici, sembra difficile riconoscere al consigliere locale quel diritto d'avanzare richieste informative senza sostanziali limitazioni, come se si rivolgesse direttamente agli apparati burocratici del Comune.

Infatti, se la misura dell'estensione del diritto di cui trattasi va ricercata nella disciplina del codice civile assumono rilievo, per ciò che riguarda la società per azioni, gli artt. 2381 e 2403-bis (in forza del quale addirittura "l'organo amministrativo può rifiutare agli ausiliari ed ai dipendenti dei sindaci l'accesso a informazioni riservate"), da una lettura coordinata dei quali si può desumere un generale obbligo degli amministratori della società di preservare la riservatezza della gestione dell'impresa azionaria, a tutela dell'efficienza della stessa e a presidio della competitività del sistema economico, che ha in tale tipo societario la forma elettiva di esercizio delle più importanti attività imprenditoriali (ABRIANI-CELOTTO, *Diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali e doveri di amministratori e sindaci nelle società per azioni partecipate da enti locali*, www.giustamm.it)

Ciò vale, a maggior ragione, per il socio azionista a cui l'art. 2422 cod. civ. attribuisce unicamente il diritto di esaminare e di ottenere estratti (a proprie spese) del libro dei soci e del libro delle adunanze e delle deliberazioni assembleari. Al di fuori di tale ipotesi, è solo nell'assemblea, e rispetto ai temi dell'ordine del giorno, che il socio ha diritto ad una piena *disclosure* (ABBIANI-CELOTTO, cit.).

Secondo tale impostazione, quindi, la funzione svolta dai consiglieri comunali e provinciali non porta ad attribuire loro un potere di accesso e di ispezione superiore a quello che l'attuale quadro normativo permette di riconoscere all'ente pubblico azionista e agli stessi consiglieri da questo nominati all'interno dell'organo amministrativo della società partecipata.

*esprimere concettuale*  
L'ipotesi contraria significherebbe, da un lato alterare la trama dettata dal codice civile, rivoluzionandone un principio cardine di cui si riconosce l'imperatività, in quanto posto a presidio dell'impresa azionaria, degli investimenti in essa effettuati dallo stesso ente pubblico, dei suoi dipendenti e del mercato al quale sono stati eventualmente offerti in sottoscrizioni titoli azionari o obbligazionari della società stessa; dall'altro, determinerebbe una disparità di posizioni tra azionista pubblico e privato, suscettibile di ledere il principio della parità di trattamento tra azionisti, enunciato per le società per azioni dalla Seconda Direttiva in materia societaria (e dunque da una fonte di rango superiore rispetto tanto al codice civile quanto al Testo Unico degli Enti Locali). *W*

Tale esigenza viene meno nell'ipotesi di società per azioni di cui l'ente locale possessa l'intero pacchetto azionario e pertanto, in tale circostanza, le conclusioni in tema di accesso informativo ex art. 43 T.U.E.L. dovrebbero essere sostanzialmente diverse.

Soprattutto ove si tratti di società azionaria costituita ai sensi dell'art. 113, quinto comma, lett. c) del D. Lgs. 267/2000, che stabilisce i requisiti per poter vedersi affidata la gestione di servizi

**Modica Multiservi S.p.A.**  
**a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)  
Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn  
Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail info@modicamultiservi.it  
Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 - Capitale Sociale € 500.000



pubblici locali in via diretta, senza ricorso a gara ad evidenza pubblica. Le condizioni poste dal legislatore, come delineate dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla sentenza Teckal, conducono a configurare il rapporto tra società per azioni e ente pubblico proprietario in termini di stretta dipendenza. In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente in house non può ritenersi "terzo" rispetto all'Amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'Amministrazione stessa.

L'ipotesi della società in house, pertanto, sembra poter facilmente essere ricondotta tra gli "enti dipendenti" ai quali si riferisce il secondo comma dell'art. 43 del T.U.E.L. .

Per ciò che riguarda le modalità di esercizio del diritto d'accesso del consigliere comunale o provinciale, va precisato che l'estraneità alla società del consigliere gli impedisce di rivolgersi direttamente agli organi societari. Occorrerà pertanto che la domanda sia rivolta al rappresentante dell'ente socio, cioè al Comune, al quale spetta attivarsi per ottenere dalla partecipata quanto ritenuto utile dall'amministratore locale per l'espletamento del proprio mandato (ROMAGNOLI, cit.).

S.r.l.

Nella società a responsabilità limitata i diritti attribuiti al socio che non partecipa all'amministrazione della società comprendono l'acquisizione di notizie sullo svolgimento dei singoli affari sociali, la consultazione diretta – o attraverso professionisti di fiducia – dei libri sociali e dei documenti relativi all'amministrazione (art.2476, 2° comma, c.c.). Com'è evidente, si tratta di diritti conoscitivi certamente più ampi di quelli riconosciuti al socio azionista.

La Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, chiamata ad esprimersi su una questione relativa appunto all'accesso agli atti di una società a responsabilità limitata partecipata prevalentemente dal Comune, ha affermato che non può essere negato al consigliere comunale il diritto di ottenere informazioni e documenti concernenti gli affari sociali. Secondo la Commissione il nuovo testo dell'art. 2476, secondo comma, del codice civile consente al socio non partecipante all'amministrazione un ampio potere di controllo, che può estendersi ad ogni documento concernente la gestione della società e che incontra come limitazione solo l'estrazione di copia e non l'accessibilità alle informazioni che vi sono contenute (parere 3.10 – Plenum 12.03.2008, www.governo.it).

Con riferimento alle modalità di esercizio del diritto d'accesso del consigliere comunale o provinciale, va precisato che l'estraneità alla società del consigliere - sebbene si tratti di S.r.l. - gli impedisce di rivolgersi direttamente agli organi societari. Invero, i più estesi poteri informativi di cui all'art.2476, 2° comma, c.c. riguardano pur sempre i soci, e non già chiunque abbia un interesse anche solo vagamente connesso all'attività della società, restando altrimenti vulnerato il rapporto più intensamente fiduciario presupposto dalla scelta di tale tipo societario, ove si permettesse anche ai

**Modica Multiservizi S.p.A.**  
**a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)  
Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn  
Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail info@modicamultiservizi.it  
Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 – Capitale Sociale € 500.000



terzi di accedere alla documentazione relativa all'amministrazione sociale (cfr. ROMAGNOLI cit; c'è tuttavia da dire che con riguardo alle s.r.l. la Commissione per l'accesso ai Documenti Amministrativi – nel parere sopra citato – ha ritenuto che il Consigliere possa rivolgersi direttamente alla società).

b)

Fermo restando, alla luce delle superiori considerazioni, che la richiesta di informazioni spiegata dal Consigliere Comunale va evasa dal Comune (al quale, ripetesi, spetta attivarsi per ottenere dalla partecipata quanto ritenuto utile dall'amministratore locale per l'espletamento del proprio mandato), è altrettanto certo che l'ente locale così compulsato deve coordinare tale adempimento con la normativa sulla privacy, posto che nel caso di specie il Consigliere Comunale ha chiesto di conoscere il "costo analitico per ogni dipendente della società" mediante l'esposizione dei dati da busta paga (generalità, qualifica, livello, stipendio, rateo TFR, trattenute, ecc.) e non dati economici aggregati il cui esame possa essere d'ausilio nelle scelte che lo stesso, nel Civico Consesso, sarà chiamato ad effettuare.

Il problema, quindi, è innanzitutto di tutela della riservatezza dei singoli lavoratori i quali potrebbero – per usare un eufemismo – non condividere la diffusione di dati personali senza il loro espresso consenso.

L'Autorità per la protezione dei dati personali è intervenuta sull'argomento in diverse occasioni. Con un parere del 20.5.1998 poi illustrato dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 50 Prot. M/2107/A del 15.6.1998, l'Autorità ha affermato che la L. n. 675/96 non ha apportato modifiche alle norme sul diritto di accesso dei consiglieri: l'art. 43 della L. n. 675/96 ha dichiarato compatibili accesso e riservatezza e l'art. 27 della stessa legge richiama le leggi sull'accesso come leggi idonee a giustificare, anche alla luce della privacy, la trasmissione di dati al consigliere.

Qualora il consigliere nella sua richiesta di accesso invoca l'art. 43 del D.Lvo n. 267/2000 non deve dimostrare l'esistenza di un interesse giuridicamente rilevante ma è sufficiente che manifesti l'effettiva utilità delle notizie e delle informazioni richieste rispetto al mandato. Il Garante della privacy al proposito ha affermato che comune e provincia devono permettere l'accesso ai dati effettivamente utili rispettando così il principio di pertinenza enunciato dall'art. 9, c.1, lett. d) della L. n. 675/96. Il Garante ha inoltre sottolineato la necessità del rispetto dei casi di segreto riconosciuti dalla legge e che i dati acquisiti dal consigliere siano effettivamente utilizzati per ragioni di mandato.

Con riguardo, tuttavia, ai dati richiesti dal Consigliere Migliore, è di notevole rilievo nel rapporto tra diritto di accesso del consigliere comunale o provinciale e la legge sulla privacy la pronuncia del Garante sulla privacy (parere del 8/6/1999 contenuto nel bollettino del 9/6/1999, pag.7) con la quale l'Autorità indipendente si è pronunciata sulla possibilità di accesso dei consiglieri al cedolino degli stipendi dei dipendenti dell'ente affermando che le esigenze di conoscenza dei consiglieri devono essere soddisfatte in altri modi quali la pubblicità della situazione patrimoniale dei

**Modica Multiservizi S.p.A.  
a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)  
Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn  
Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail info@modicamultiservizi.it  
Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 – Capitale Sociale € 500.000



dirigenti, l'esame dei contratti collettivi nazionali di lavoro, l'accesso alle deliberazioni e determinazioni riguardanti indennità, emolumenti ecc.

Su questo versante, quindi, a sommosso parere di chi scrive, **il Comune di Modica** - a cui il sottoscritto rimette, nella persona del Segretario Generale, per i necessari e preventivi controlli di legittimità l'elenco richiesto dal Consigliere Comunale - **dovrà valutare se trasmettere i dati anagrafici ed economici analitici dei singoli dipendenti della società partecipata oppure se trasmettere allo stesso i dati economici aggregati sollecitati dal richiedente per l'espletamento delle sue funzioni.**

Ciò tenendo anche conto che:

- 1) **la società, in aderenza alla normativa vigente, già pubblica** - su disposizione dell'attuale amministratore - **sul proprio sito istituzionale ([www.modicamultiservizi.it](http://www.modicamultiservizi.it)) i compensi dell'amministratore unico (art.1, comma 735, L.296/2006), dei dirigenti e dei responsabili e coordinatori dei servizi;**
- 2) **Nella relazione dell'amministratore unico depositata il 2 dicembre 2009 e già a disposizione del Consigliere Comunale sono illustrati, analiticamente, tutti i dati aggregati (costo personale, costo singoli servizi, ecc.) - anche previsionali per il 2010.**

Si allegano: **1)** copia della richiesta del Consigliere Comunale Giovanni Migliore; **2)** elenco analitico dei dipendenti della soc. MODICA MULTISERVIZI S.p.A., per l'anno 2008 e 2009 e dei dati richiesti dal Consigliere Giovanni Migliore (soltanto alla copia da inviare al Segretario Generale, dott. Ignazio Baglieri); **3)** copia organigramma societario, pubblicato sul sito istituzionale della società.

Cordiali saluti.



L' Amministratore Unico  
Avv. Giovanni Giurdanella

**Modica Multiservizi S.p.A.  
a Socio Unico**

Sede legale: P.zza Principe di Napoli, 17- 97015 Modica (RG)  
Unità Locale: C.da S. Giuliano Macallé sn  
Tel. 0932 764871 - Fax: 0932 455818 - E-mail [info@modicamultiservizi.it](mailto:info@modicamultiservizi.it)  
Codice Fiscale e P.IVA 01274180882 - Capitale Sociale € 500.000

# Organigramma aggiornato

al 06/08/2009

