



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 19 febbraio 2008

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota con la quale il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 2 del 28 gennaio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

CON LA PREMESSA CHE

Il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio, con nota in data 4 dicembre 2007, ha posto un quesito alla Sezione in merito all'interpretazione dell'art. 1, co. 729 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ed alle modalità applicative della norma, con particolare riferimento al significato ed all'estensione da attribuire alla locuzione "*società mista*".

Infatti, poiché la norma in questione prevede che il numero massimo degli amministratori delle società miste "*designati dai soci pubblici locali*" non possa essere superiore a cinque, il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio ha domandato se per "*società mista*", in relazione alla previsione del co. 729 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, debba intendersi una società il cui capitale sia detenuto in parte da soci pubblici e in parte da soci privati ovvero una società partecipata oltre che da enti territoriali da altri enti pubblici, non rientranti nella nozione di ente locale contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Inoltre, anche al fine dell'applicazione delle norme in questione, ha domandato chiarimenti particolari in ordine alla qualificazione delle Camere di commercio che sarebbero state definite "*Amministrazioni locali*" dal Consiglio di stato (nel parere n. 322 del 25 settembre 2007).

Considerata la situazione di dubbio ingenerata dalla norma, il Sindaco di Cernusco sul Naviglio ha rivolto uno specifico quesito alla Sezione al fine di ottenere ragguagli in ordine all'interpretazione della disposizione ed alle sue modalità applicative.

OSSERVAZIONI

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione alla richiesta proveniente dal Sindaco di Cernusco sul Naviglio, si osserva che con i pareri n. 46, reso in data 18 ottobre 2007, e n. 49, reso in

data 6 novembre 2007, la Sezione si è pronunciata già su specifici quesiti posti, rispettivamente, dal Sindaco del Comune di Milano e dal Presidente della Provincia di Brescia, aventi ad oggetto l'interpretazione e le modalità applicative del co. 729, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2007.

Alcuni profili interpretativi prospettati dal Sindaco di Cernusco sul Naviglio coincidono con quelli trattati nei pareri sovraindicati e, pertanto, la Sezione, richiamato integralmente il contenuto delle precedenti delibere, osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale"*.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) ha *"carattere generale"*, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 29 giugno 2006);
- d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

A questo proposito, come è stato rilevato già nelle citate delibere n. 46 del 18 ottobre 2007 e n. 49 del 6 novembre 2007, deve essere messo in luce che viene chiesto alla Corte dei conti di fornire l'interpretazione di una norma, inserita nella legge finanziaria, diretta a contenere i costi delle amministrazioni

pubbliche, con indubbio riflesso sull'allocazione delle risorse finanziarie della collettività e, in ultima analisi, sulla materia dei bilanci pubblici, considerato anche il dovere di vigilanza e controllo che incombe sull'ente titolare di una partecipazione azionaria al fine di preservare il patrimonio dell'ente territoriale.

Peraltro, non può trascurarsi, come questa Sezione ha già rilevato nei citati pareri n. 46 e 49 del 2007, che la disposizione in questione è inserita in un contesto nel quale sono previsti alcuni interventi diretti a contenere costi che, in ultima analisi, ricadono sui bilanci degli enti che partecipano al capitale sociale (ad es.: in relazione all'ammontare dei compensi degli amministratori delle società partecipate, riguardo al quale si veda il recente parere della Corte dei conti, sez. contr. Toscana, 11 settembre 2007, n. 13).

D'altro canto, la finalità dell'intervento legislativo risulta esplicitata dal successivo comma 730 che invita le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ad attuare il contenuto di alcune disposizioni, fra le quali vi è quella contenuta nel comma 729, specificando che l'obbligo di adeguamento "*costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica*".

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

In merito al quesito posto dal Sindaco di Cernusco sul Naviglio

1) La richiesta all'esame della Sezione, analogamente a quelle affrontate nei citati pareri n. 46 del 18 ottobre 2007 e n. 49 del 6 novembre 2007, concerne principalmente l'interpretazione del comma dell'articolo unico della *legge finanziaria per il 2007* che ha introdotto un limite massimo al numero degli amministratori delle società di capitali partecipate dagli enti locali (art. 1, co. 729, della legge 26 dicembre 2006, n. 296).

Le perplessità manifestate dal richiedente derivano dal fatto che la norma in questione si riferisce a tutte le società partecipate "*da soci pubblici locali*", senza porre alcuna distinzione in ordine alle finalità della partecipazione o all'entità del capitale posseduto (stabilendo solo un diverso limite per le società nelle quali l'ente abbia una partecipazione di minoranza).

2) La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, preliminarmente, che la scelta di dar corso alla costituzione di una società di capitali e della conseguente predisposizione ed approvazione dello statuto, così come ogni altra scelta attinente l'amministrazione dell'ente, spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata

l'amministrazione comunale (per tutti: C. conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Tuttavia è evidente che al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

3) A questo proposito, ferme restando le considerazioni svolte da questa Sezione, in più occasioni, in ordine alle società pubbliche ed alla loro natura in relazione alle disposizioni legislative nazionali ed ai principi di derivazione comunitaria che le disciplinano (da ultimo in via riassuntiva ed esaustiva si veda la delibera n. 9, in data 23 gennaio 2008; in precedenza, per tutti, il parere n. 46, in data 18 ottobre 2007), il quesito posto dal Sindaco di Cernusco sul Naviglio richiede alcune precisazioni preliminari in ordine a ciò che debba intendersi per "*società mista*" nell'ambito del nostro ordinamento.

Come noto, il fenomeno delle società a partecipazione pubblica non è unitario e al suo interno si rinvengono diverse modalità attuative che finiscono con l'incidere sulla natura stessa delle operazioni poste in essere dalle Amministrazioni pubbliche, come evidenziato nella stessa richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio.

In particolare, come è già stato messo in luce in numerose occasioni da questa Sezione, soprattutto negli ultimi anni si è assistito alla progressiva costituzione di società a partecipazione totalitaria, maggioritaria od anche minoritaria di enti pubblici, i quali hanno affidato alle stesse l'effettuazione di alcune attività di loro pertinenza, ovvero la gestione di servizi pubblici, l'effettuazione di lavori pubblici o, più semplicemente, lo svolgimento di attività di interesse delle comunità locali.

Peraltro, con la locuzione società mista sia la dottrina che la giurisprudenza amministrativa e contabile si riferiscono alle società nel cui capitale sono presenti, da un lato, uno o più soci che hanno natura di enti pubblici e, dall'altro, uno o più soci che non sono enti pubblici.

4) La Sezione, con i pareri n. 46 e n. 49, resi, rispettivamente, in data 18 ottobre 2007 e in data 6 novembre, ha esaminato e interpretato le norme contenute nella *legge finanziaria per il 2007*, che hanno previsto una semplificazione nella composizione dei consigli di amministrazione delle società alle quali partecipano enti pubblici territoriali, stabilendo un numero, in relazione a ciascuna tipologia di società, il numero massimo dei componenti che possono essere indicati dai "*soci pubblici locali*".

Come si è visto, il legislatore con la finanziaria per il 2007 ha preso in considerazione solo in modo parziale le varie tipologie di società, dettando una

disciplina puntuale unicamente per quelle a totale capitale pubblico mentre per quelle a partecipazione mista di capitale pubblico e privato, non ha distinto fra partecipazione maggioritaria o minoritaria degli enti pubblici, ed ha stabilito che "nelle società miste", il numero massimo degli amministratori designati dai soci pubblici non possa essere superiore a cinque, ivi compresi quelli di nomina regionale.

5) Al fine di addivenire alla soluzione del quesito prospettato dal Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio è quello relativo alla qualificazione della natura delle Camere di Commercio poiché se le stesse rientrano nella qualifica di "*socio pubblico locale*" il limite previsto dal citato co. 729 deve essere osservato conteggiando anche gli amministratori designati delle Camere di Commercio.

Al riguardo è principio acquisito che le Camere di commercio debbono essere considerati enti pubblici non economici che presentano alcune caratteristiche analoghe a quelle degli enti territoriali, ma non sono qualificabili enti locali ai fini della disciplina del Testo unico sugli enti locali posta dal d.lgs. n. 267 del 2000.

Peraltro non possono essere considerati soggetti "*privati*" e sono, a tutti gli effetti, amministrazioni pubbliche, anche ai sensi della disciplina comunitaria.

In conclusione: pur essendo enti pubblici non possono essere considerati "*soci pubblici locali*" ai sensi dell'art. 1,co. 729 della legge finanziaria per il 2007 e pertanto gli amministratori che vengono designati da tali enti non rientrano nel tetto previsto dalla norma in questione.

6) Le società che vedono la partecipazione di enti locali e di Camere di commercio devono essere considerate società con una pluralità di soci pubblici ed occorre verificare se in relazione alle stesse operino altre limitazioni, in ordine alle nomine degli amministratori.

A questo proposito deve ritenersi che, fermo restando l'obbligo per gli enti locali che costituiscano società con la partecipazione di una Camera di commercio di rispettare il dettato del co. 729 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, anche il socio Camera di commercio, così come ogni altro ente pubblico, incontra delle limitazioni numeriche nella nomina degli amministratori della società.

Infatti, mentre la legge finanziaria per il 2007 ha posto un primo limite invalicabile solamente per gli enti locali, la legge finanziaria per il 2008 ha introdotto un limite specifico riferito alle "amministrazioni pubbliche statali", le quali debbono fare in modo che nelle società da loro controllate, direttamente o

indirettamente, il numero degli amministratori sia ridotto a tre o a cinque a seconda del numero degli amministratori (art. 3, co. 12 – 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Questa disposizione speciale non ha fatto venire meno la disciplina prevista dal co. 729 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, che è stata espressamente fatta salva (art. 3, co. 18).

Conseguentemente, deve ritenersi che all'interno dell'ordinamento si vada consolidando un principio generale in base al quale i soci pubblici devono limitare il numero degli amministratori delle società di capitale da loro partecipate (in proposito si veda anche, *inter alia*, l'art. 1, co. 459 – 465 della legge finanziaria per il 2007).

Può ritenersi, quindi, che nella predisposizione dello statuto di una società che veda la partecipazione di enti locali e di altri enti pubblici, ivi comprese le Camere di commercio, debba essere previsto che gli enti territoriali osservino la prescrizione contenuta nell'art. 1, co. 729 della legge n. 296 del 2006 (espressamente richiamata dall'art. 3, co. 17) e che gli altri enti debbano nominare un numero massimo di amministratori contenuto che, in base alle disposizioni legislative che progressivamente stanno disciplinando la partecipazione degli enti pubblici nelle società di capitali, non sia superiore a tre ovvero a cinque componenti, a seconda del capitale della società.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 28 marzo 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)