



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 21 novembre 2011**

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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota pervenuta in data 8 novembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Paderno Dugnano (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Paderno Dugnano (MI);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Paderno Dugnano (MI) ha posto alla Sezione una richiesta di parere sull'applicabilità dell'art. 5 comma 5 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, ai soggetti titolari di carica elettiva che siano nominati amministratori di società partecipate, quando non si versi in presenza di nomina diretta da parte dell'ente locale socio.

L'organo rappresentativo dell'Ente premette di essere a conoscenza della giurisprudenza della Sezione in materia, con particolare riferimento alla delibera n. 144/2011 resa in sede consultiva, e richiede ulteriori precisazioni integrative nel prosieguo riportate.

La Civica Amministrazione riferisce di essere socia della società Infrastrutture Acque Nord Milano S.p.A. – IANOMI, società a totale capitale pubblico locale pluripartecipata. L'organismo societario è composto dalle due province di Milano e Monza e Brianza, e – oltre all'ente locale richiedente il parere – da altri 39 Comuni.

Gli amministratori della società sono tutti di nomina assembleare: nessun ente socio ha il potere di nomina *ex art.* 50 TUEL ovvero *ex art.* 2449 c.c. Più precisamente, ai sensi dell'art. 16 dello statuto societario la nomina avviene con voto di lista sulla base delle candidature/designazioni proposte da tanti soci che rappresentino almeno il 10% del capitale sociale, e nessun socio da solo possiede una quota di partecipazione tale da poter presentare una propria candidatura/designazione.

Per quanto concerne i compensi degli amministratori, l'Assemblea dei soci si è sempre avvalsa della facoltà, statutariamente prevista, di riconoscere un compenso cumulativo per l'intero CDA, rimettendo all'organo di amministrazione la ripartizione tra i suoi membri, nel rispetto per ciascuno di essi, dei limiti fissati dal legislatore (art. 1 commi 725-726 della legge n. 296/2006 come modificati dal comma 12 dell'art. 61 del d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008).

Orbene, un membro del Cda di IANOMI spa riveste anche la carica di consigliere in un comune non socio. Al predetto consigliere, così come agli altri

amministratori, è stato sinora riconosciuto un compenso determinato nel rispetto dei vincoli di legge, attesa l'inapplicabilità - nel caso di specie - del divieto da parte delle società di corrispondere emolumenti *ex art. 1 comma 718 della legge n. 296/2006* (finanziaria per il 2007) valevole solo nei riguardi degli amministratori dei Comuni soci.

A fronte del parere della Sezione n. 144 del 15 marzo 2011 sono, però, emersi dubbi sulla legittimità della corresponsione dell'emolumento al Consigliere in questione. Di conseguenza, il Cda – tenuto conto anche della posizione assunta in casi analoghi da altre società a totale partecipazione pubblica operanti nel settore – ha sospeso il riconoscimento dell'emolumento al consigliere in questione, con decorrenza 1 settembre 2011, in attesa di eventuali ulteriori chiarimenti sull'applicabilità del parere n. 144/2011 al caso di specie. Il Comune ipotizza che l'art. 5 comma 5 del d.l. n. 78/2010 non trovi applicazione se la nomina dell'amministratore proviene dall'assemblea, invece che direttamente dall'ente locale socio.

Infatti, argomenta la Civica Amministrazione, la citata disposizione esclude la riconoscibilità di emolumenti (a parte il rimborso spese e l'eventuale gettone di presenza di 30 Euro) per il caso di incarichi conferiti da Pubbliche Amministrazioni di cui all'elenco Istat *ex art. 1 comma 3 l. n. 196/2009*, tra cui gli enti territoriali, (anche) per la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo.

Il Sindaco ritiene arduo far rientrare in tale fattispecie il caso del consigliere comunale (titolare di carica elettiva) nominato componente del Cda di società a partecipazione pubblica, quantomeno nel caso in cui la nomina degli amministratori sia esclusivamente di competenza assembleare. Verrebbe, infatti, a mancare uno dei presupposti per l'applicabilità della disposizione, ossia la provenienza dell'affidamento dell'incarico da parte di una pubblica amministrazione *ex art. 1 comma 3 l. n. 196/2009* incluse nell'elenco ISTAT. E' indubbio che fanno parte dell'assemblea i rappresentanti degli enti soci – che rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni di cui all'atto ricognitorio ISTAT – ma, cionondimeno, nessuno di questi soci ha il potere di nomina diretta (a differenza dell'ipotesi oggetto della delibera n. 144/2011). In altri termini, tutti gli amministratori di IANOMI spa sono di nomina assembleare e nessun ente socio ha il potere di nomina diretta né *ex art. 50 TUEL* né per via statutaria *ex art. 2449 c.c.*

In conclusione, il Sindaco chiede se il divieto di corrispondere emolumenti *ex art. 5 comma 5 d.l. n. 78/2010* sia applicabile anche nel caso in cui gli amministratori di società a totale capitale pubblico locale non siano di nomina diretta dei singoli enti soci, ma investiti del mandato dall'assemblea dei soci.

## **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Paderno Dugnano (MI) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

## **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

## AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, in quanto

concerne – in via di principio – l'esegesi di alcune disposizioni in materia di contenimento delle spese di società a partecipazione pubblica locale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### MERITO

In via preliminare, la Sezione rammenta che le singole scelte gestionali rientrano, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Nel caso di specie, come più diffusamente illustrato in premessa, il Sindaco chiede se il divieto di corrispondere emolumenti *ex art. 5 comma 5 d.l. n. 78/2010* sia applicabile anche nel caso in cui gli amministratori di società a totale capitale pubblico locale non siano di nomina diretta dei singoli enti soci, ma investiti del mandato dall'assemblea dei soci.

Il referente normativo più volte richiamato è rappresentato dall'art. 5 comma 5 della l. n. 122/2010 ai sensi del quale *"ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 Euro a seduta"*. La disposizione trova, dunque, applicazione al titolare di cariche elettive che svolga *"qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni"* di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge n. 196/2009, inclusa la partecipazione ad organi collegiali *"di qualsiasi tipo"*.

Come già illustrato dalla Sezione (cfr. il più volte citato parere n. 144/2011), l'ampio tenore dell'art. 5 comma 5 l. n. 122/2010 ricomprende nel suo alveo la nomina diretta *ex art. 50 TUEL* o *ex art. 2449 c.c.* da parte di enti locali - in quanto rientranti nel c.d. "elenco ISTAT" - di membri del CdA di società partecipate, anche se i predetti soggetti sono titolari di cariche elettive in Amministrazioni locali diverse da quelle conferenti. In altri termini, qualsivoglia designazione da parte di enti territoriali può essere ricompresa nell'alveo applicativo della norma, anche laddove – ad esempio - lo statuto societario preveda il recepimento della designazione effettuata *ex art. 2449 c.c.* dal socio pubblico mediante una successiva delibera assembleare, che rivestirebbe carattere meramente dichiarativo e ricognitivo.

A fortiori l'art. 5 comma 5 può trovare applicazione nel caso di società "in house", trattandosi – come più volte rammentato dalla Sezione – di *longa manus*, ossia di mero plesso organizzativo della Pubblica Amministrazione. D'altronde, in linea di principio, il c.d. "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" da parte degli enti locali soci, in forma congiunta, sulla società partecipata non può ritenersi escluso *ex se* ed *a priori* dalla nomina assembleare degli amministratori: resta ferma la verifica - in concreto ed in base alle previsioni statutarie - dell'influenza determinante da parte delle Amministrazioni locali socie con riguardo agli obiettivi strategici ed alle decisioni più importanti della società, in ossequio agli indici sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, tale da enucleare un rapporto di vera e propria "subordinazione gerarchica".

Ben diversa è la fattispecie in cui l'organismo societario (benché) interamente partecipato da enti pubblici sia dotato di propria autonomia imprenditoriale e di capacità decisionali distinte da quelle della pubblica amministrazione, *sub specie* di relazione intersoggettiva (e non di delegazione interorganica, come nel caso del rapporto *in house*). Il Collegio osserva che, in tal caso, viene meno il requisito richiesto dall'art. 5 comma 5 dello "svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

Resta, evidentemente, ferma l'applicazione dell'art. 5 comma 5 del d.l. n. 78/2010 laddove la società che – tramite nomina assembleare - conferisce ad un soggetto titolare di carica elettiva l'incarico di amministratore rientri, essa stessa, nell'elenco ISTAT. In tale ipotesi la società pluripartecipata interamente pubblica appare qualificabile come pubblica amministrazione "conferente" ex art. 1 comma 3 l. n. 196/2009<sup>1</sup>.

In conclusione, il Collegio ritiene che rivesta rilievo dirimente il rapporto intercorrente tra gli enti locali soci e l'organismo interamente partecipato. Infatti, è pur vero che il divieto di corrispondere emolumenti ex art. 5 comma 5 d.l. n. 78/2010 (a parte il rimborso spese e l'eventuale gettone di presenza di 30 Euro) non pare *ex se* applicabile nel caso in cui gli amministratori, titolari di cariche elettive, di una società a totale capitale pubblico locale non rientrante nell'elenco

---

<sup>1</sup> Sul punto si rinvia, altresì, alla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 466 del 28 dicembre 1993, secondo cui la semplice trasformazione degli enti pubblici economici di cui all'art. 15 della legge n. 359 del 1992 non può essere ritenuto motivo sufficiente a determinare l'estinzione del controllo della Corte dei Conti, fino a quando permanga inalterato - nella sostanza - l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti, cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse.

ISTAT ex art. 1 comma 3 l. n. 196/2009 siano investiti del mandato dall'assemblea (invece di essere direttamente nominati o comunque designati dagli enti locali soci). D'altro canto, però, tale divieto può operare nella differente ipotesi in cui la nomina assembleare riguardi una società pluripartecipata pubblica "in house", attesa la presenza del "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi" da parte degli enti locali soci (acclarato in concreto ed alla luce di una complessiva valutazione degli indici sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale), idoneo ad imputare alle Amministrazioni territoriali il conferimento dell'incarico *de quo*.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
29 novembre 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Daniela Parisini)