



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nella camera di consiglio del 23 aprile 2013**

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 del 05 aprile 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Pozzuolo Martesana ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

### **Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Pozzuolo Martesana, con nota del 5 aprile 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente l'interpretazione dell'art. 4, commi 4 e 5, del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012.

Il Comune partecipa, unitamente ad altri dell'area nord est della Provincia di Milano, nonché della confinante della Provincia di Bergamo, ad una società a capitale interamente pubblico (Farcom srl) che ha, quale oggetto sociale, la gestione delle farmacie di cui sono titolari gli enti soci, secondo il modello del "in house providing".

In relazione alle disposizioni concernenti la composizione degli organi delle società a partecipazione pubblica, introdotte dai commi 4 e 5 dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, ritenuto che la società in oggetto, a totale partecipazione locale, ricada nell'ambito del richiamato comma 5 (la società non ha conseguito nel 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato) e vista la prossima scadenza dell'organo di amministrazione in carica, il Comune chiede un parere in merito alla possibilità di prevedere la nomina di un amministratore unico, ancorché tale facoltà sia esplicitamente prevista solo nell'ipotesi di c.d. "società strumentali" (comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012).

Chiede se, nonostante lo specifico richiamo del comma 5 dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, alle "specifiche disposizioni di legge" (e quindi alle normative di settore) e l'indicazione, contenuta nel comma 13 del medesimo art. 4, alla possibile applicazione del Codice Civile solo quando non diversamente stabilito, si possa far comunque riferimento alla disciplina civilistica che, all'art. 2475, ammette che l'amministrazione di una società a responsabilità limitata possa essere affidata ad una o più persone.

Evidenzia, altresì, che la normativa speciale, applicabile agli enti locali (comma 729 dell'art. 1 della L. 296/2006), dispone che "il numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, non può essere superiore a tre, ovvero a cinque.....", ammettendo implicitamente anche la presenza di un organo di amministrazione monocratico.

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

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 allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Pozzuolo Martesana, la Sezione osserva quanto segue. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla

circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco di Pozzuolo Martesana, con nota del 05 aprile 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione 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 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Pozzuolo Martesana può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione di norme tese alla generale *"Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche"*, inserite all'interno di un provvedimento normativo, il d.l. n. 95/2012, contenente *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica"*, in aderenza alla definizione dinamica di contabilità pubblica, fornita dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

#### **Esame nel merito**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 4, commi 4 e 5, del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, è stato recentemente oggetto di attenzione, da parte della scrivente Sezione regionale di controllo, ai fini dell'esame dei limiti retributivi previsti per i dipendenti chiamati a svolgere incarichi assembleari all'interno di società partecipate, sia strumentali che gerenti servizi pubblici locali (cfr. Deliberazione n. 96/2013/PAR).

Il quesito odierno verte, invece, sulla corretta individuazione del numero di amministratori nominabile nel consiglio d'amministrazione di società partecipate da enti locali e, in particolare, sulla possibile nomina di un unico amministratore sia nelle società strumentali che in quelle eroganti servizi pubblici locali.

Si riporta il testo delle due disposizioni in argomento (art. 4 commi 4 e 5 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012):

*4. I consigli di amministrazione delle società di cui al comma 1 devono essere composti da non più di tre membri, di cui due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a*

*partecipazione diretta, ovvero due scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. Il terzo membro svolge le funzioni di amministratore delegato. I dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, ferme le disposizioni vigenti in materia di onnicomprensività del trattamento economico, ovvero i dipendenti della società controllante hanno obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, e alla società di appartenenza. E' comunque consentita la nomina di un amministratore unico. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.*

*5. Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. Nel caso di consigli di amministrazione composti da tre membri, la composizione è determinata sulla base dei criteri del precedente comma. Nel caso di consigli di amministrazione composti da cinque membri, la composizione dovrà assicurare la presenza di almeno tre dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero almeno tre membri scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. In tale ultimo caso le cariche di Presidente e di Amministratore delegato sono disgiunte e al Presidente potranno essere affidate dal Consiglio di amministrazione deleghe esclusivamente nelle aree relazioni esterne e istituzionali e supervisione delle attività di controllo interno. Resta fermo l'obbligo di riversamento dei compensi assembleari di cui al comma precedente. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.*

Prima di affrontare il quesito specifico posto dal Comune, occorre ricordare che le "società di cui al comma 1" (oggetto di considerazione nel sopra riportato comma 4 del citato articolo di legge) sono quelle "controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato".

Pertanto il comma 4 fa riferimento alle c.d. "società strumentali" controllate, direttamente o

indirettamente, da tutte le pubbliche amministrazioni, non solo da enti locali, come reso evidente, fra l'altro, dalla rubrica del medesimo articolo, intitolato "Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche".

Allo stesso modo la previsione del comma 5 fa riferimento alle "altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta", non solo partecipate da enti locali, ma, in generale, da tutte le pubbliche amministrazioni (come palesato non solo dall'indicata rubrica dell'articolo 4, ma anche dall'ambito soggettivo d'applicazione dei commi successivi).

L'art. 5 comma 5 del d.l. n. 95/2012, alla luce del generico e ampio ambito di applicazione soggettiva, e sulla scorta delle pregresse disposizioni di legge che, già da tempo, hanno previsto un numero massimo di componenti per i consigli d'amministrazione ed i collegi sindacali di società partecipate da enti pubblici, fa salvo espressamente "quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge".

In proposito, in materia di società partecipate da enti locali, occorre richiamare l'art. 1 comma 729 della LF n. 296/2006 che dispone quanto segue:

"Il numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, non può essere superiore a tre, ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore all'importo che sarà determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nelle società miste il numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali comprendendo nel numero anche quelli eventualmente designati dalle regioni non può essere superiore a cinque. Le società adeguano i propri statuti e gli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri".

Con DPCM 26 giugno 2007 è stato anche determinato l'importo di capitale delle società partecipate dagli enti locali (2 milioni di euro) valevole ai fini della nomina di un numero di componenti del consiglio di amministrazione superiore a tre membri.

La scrivente Sezione si è più volte pronunciata in ordine ai limiti numerici ed ai tetti retributivi previsti per gli amministratori di società partecipate da enti locali, sia in sede consultiva (cfr. Deliberazione n. 265/2012/PAR), che di analisi dei questionari compilati dai Collegi di revisione sui bilanci preventivi e consuntivi (cfr. Deliberazioni n. 437/2012/PRSE e n. 530/2012/PRSE), con motivazioni e conclusioni fatte proprie nell'ultimo referto sulla gestione degli organismi partecipati da enti locali, approvato con Deliberazione n. 34 del 30/01/2013.

Alla luce del tenore letterale della disposizione richiamata dal Comune istante (che mantiene fermi eventuali differenti limiti, posti da pregresse disposizioni di legge), nonché della ratio complessiva dell'impianto normativo (volto alla razionalizzazione della presenza degli enti

pubblici in società partecipate e conseguente riduzione dei costi, anche indiretti, discendenti), è possibile affermare che, per le società partecipate da enti locali, per quanto non incompatibile con le disposizioni dei commi 4 e 5 dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, continuino a trovare applicazione le pertinenti discipline di riferimento.

Nello specifico, alla luce del disposto dell'art. 1 comma 729 della LF n. 296/2006, appare ammissibile la nomina di un amministratore unico, in luogo di un consiglio d'amministrazione, sia per le c.d. società strumentali (per le quali l'art. 4 comma 4 contiene una previsione espressa valevole per tutte le società, includibili in tale definizione, partecipate da pubbliche amministrazioni), che per le società eroganti servizi pubblici locali (in virtù della salvezza, da parte dell'art. 4 comma 5, delle pregresse differenti previsioni di legge, fra le quali si annovera, per le società partecipate da enti locali, l'art. 1 comma 729 della LF n. 296/2006).

Tale conclusione, oltre che coerente con la logica di razionalizzazione e risparmio sottostante la legge n. 135/2012 (c.d. "spending review"), appare confortata anche dal codice civile che, all'art. 2475, dispone che l'amministrazione delle società a responsabilità limitata, salvo diversa previsione dell'atto costitutivo, è affidata a uno o più soci.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore  
(Donato Centrone)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 3 maggio 2013  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)