



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nell'adunanza 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 pervenuta l'8 aprile 2013 con la quale il Sindaco del Comune Cislago (VA) 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 Cislago;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Cislago ha posto alla Sezione due quesiti:

1) il primo sulla sussistenza o meno dell'incompatibilità tra la carica di segretario comunale (che ricopre anche il ruolo di responsabile di posizione organizzativa) e la carica di componente del consiglio di amministrazione della società partecipata dal medesimo comune;

2) il secondo sull'individuazione del criterio più equo, da parte della società di interesse generale partecipata da più comuni, per la suddivisione dei costi generali ed amministrativi tra le utenze facenti capo a persone fisiche e a ditte commerciali.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Cislago rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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, 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 della 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, 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, altresì, 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 il primo quesito rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, con particolare riferimento ai rapporti tra enti locali e società partecipate.

Diversamente, il secondo quesito non è oggettivamente ammissibile in quanto la sua soluzione implica valutazioni che attengono al merito dell'azione amministrativa dei singoli enti locali che partecipano alla società partecipata e che, nella qualità di soci, debbono elaborare criteri unici per la suddivisione dei costi generali ed amministrativi tra le utenze facenti capo a persone fisiche e a ditte commerciali.

Dunque, solo la prima richiesta di parere è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

Venendo al merito dell'unico quesito ammissibile, l'ente locale istante chiede se sussista o meno l'incompatibilità tra la carica di segretario comunale (che ricopre anche il ruolo di responsabile di posizione organizzativa) e la carica di componente del consiglio di amministrazione della società partecipata dal medesimo comune.

Preliminarmente occorre ricostruire il quadro normativo che disciplina le incompatibilità tra la funzione di amministratore di società pubblica e altre funzioni svolte per conto dell'ente locale che partecipa nella medesima società.

L'ente locale, nell'istanza di parere, richiama il comma 19 dell'art. 4 D.L. 13-8-2011 n. 138, laddove ai primi due periodi recita così «<gli amministratori, i dirigenti e i responsabili degli uffici o dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti. Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali.

Questa Sezione, tuttavia, ricorda che l'articolo di legge che contiene il comma in parola, rubricato come "*adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea*" è stato

dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza 17-20 luglio 2012, n. 199; pertanto la norma invocata nella richiesta di parere non è rilevante ai fini del quesito posto dall'ente.

Questa Sezione, in realtà, sulla medesima materia aveva già reso un parere con la delibera Lombardia/228 /2010/PAR del 23 febbraio 2010. In essa si era affermato che <<l'incarico di amministratore di una società che opera secondo il meccanismo *in house* può essere affidato al Segretario comunale dal Sindaco, previa valutazione in concreto della compatibilità della nomina con lo svolgimento della ordinaria attività inerente i compiti e le funzioni del Segretario dell'ente; se l'incarico di amministratore di società partecipata che opera *in house* non rientra fra gli ordinari compiti d'ufficio del soggetto che viene designato come amministratore, come esplicitamente precisato nella richiesta di parere, non vi sono ragioni per escludere che l'assemblea possa attribuire uno specifico compenso anche all'amministratore che sia funzionario dell'ente, tenuto conto, da un lato, che l'incarico deve essere autorizzato dall'ente e, dall'altro, che l'attività di amministratore di società di capitali richiede l'utilizzo di energie specifiche che devono essere remunerate ai sensi dell'art. 2389 cod. civ.>> (per la motivazione si rimanda al testo integrale della delibera Lombardia/228 /2010/PAR del 23 febbraio 2010).

Ad ogni buon conto, dopo la delibera da ultimo richiamata, sono intervenute novelle normative volte, da un lato, a valorizzare il ruolo del segretario comunale nel sistema dei controlli interni dell'ente locale e, dall'altro lato, ad estendere l'area dei controlli interni alle partecipazioni societarie dell'ente locale medesimo. In particolare, in merito al ruolo del segretario comunale, il novellato quarto comma dell'art. 147 TUEL prevede espressamente che <<partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite>>. Inoltre, in merito all'allargamento del sistema dei controlli interni alle partecipazioni societarie, il primo comma dell'art. 147 *quater* stabilisce che <<l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili>>; i successivi commi, poi, aggiungono che <<l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente>>.

Dunque, poiché nel nuovo quadro normativo, il segretario comunale riveste un ruolo preminente nel sistema dei controlli interni e detto sistema interessa

anche le partecipazioni societarie dell'ente medesimo, anche in assenza di un'espressa norma che sancisce l'incompatibilità tra il ruolo di segretario comunale e componente del consiglio di amministrazione della società partecipata, l'ente locale dovrà valutare attentamente l'opportunità che il medesimo soggetto ricopra contemporaneamente i due incarichi.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

29 aprile 2013

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)