



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

composta dai Magistrati:

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

**nella camera di consiglio del 21 maggio 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 legge 7 dicembre 2012 n. 213;

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 29.4.2013 con la quale il Presidente della Regione Lombardia 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 Presidente della Regione Lombardia;

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Presidente della Regione Lombardia ha posto a questa Corte una richiesta di parere del seguente testuale tenore.

Nei prossimi mesi dovranno essere rinnovati i Consigli di Gestione (CdG) di Infrastrutture Lombarde S.p.A. e di Lombardia Informatica S.p.A. E' pertanto necessario provvedere all'acquisizione delle candidature tramite bando tenendo conto, fra l'altro, del rispetto della parità di genere. Il D.L. "*spending review*" impone dei limiti alla composizione degli organi di amministrazione. In particolare, dopo un attento esame della normativa, è convincimento unanime delle strutture regionali preposte che i CdG debbano essere composti da 3 componenti di cui 2 dipendenti regionali. Il terzo componente svolge le funzioni di amministratore delegato. E' anche possibile prevedere la nomina di un amministratore unico, ma tale figura appare incompatibile con la struttura dualistica delle società *in house* di Regione Lombardia. Infrastrutture Lombarde S.p.A ha prodotto un appunto del Capo dell'Ufficio legale del MEF al proprio Capo di Gabinetto, relativo a Consip S.p.A, dal quale si potrebbe evincere che per le società *in house* sia possibile prevedere un organo di amministrazione di 5 componenti, di cui 3 dipendenti dell'ente controllante.

*Ambito di applicazione del comma 4 dell'art. 4 d.l. 95/12, convertito con l.n. 135/12.*

L'articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, rubricato "*Riduzione di spese*,

*messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche"*, introduce una serie di disposizioni finalizzate a razionalizzare il campo di operatività degli organismi societari istituiti dalle pubbliche Amministrazioni. In principio della norma, il comma 1 stabilisce che *"Nei confronti delle società 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, si procede, alternativamente: a) allo scioglimento delle società entro il 31 dicembre 2013. [...] b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014. [...]"*. Il successivo comma 3 individua, poi, le società nei confronti delle quali non debbano trovare applicazione *"le disposizioni di cui al comma 1"*, facendo, tra le altre, riferimento alle società che svolgono servizi di interesse generale, compiti di centrale di committenza o che siano società finanziarie gestite dalle Regioni. Il combinato disposto di questi due commi sembra, pertanto, determinare l'ambito soggettivo di attuazione della prima parte della norma, circoscrivendo i prescritti obblighi di scioglimento o alienazione alle *"società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni ... 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"* e che non rientrino nel predetto elenco derogatorio. La norma prosegue con l'indicazione di ulteriori disposizioni (in particolare, i commi 4, 9, 10 e 11) che prevedono delle limitazioni in tema di composizione del consiglio di amministrazione, assunzioni, utilizzo di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e trattamento economico dei dipendenti, tutte dirette alle *"società di cui al comma 1"*.

L'Amministrazione regionale, sul punto, ritiene che le prescrizioni da ultimo considerate debbano trovare applicazione nei confronti delle società che presentino i requisiti relativi al controllo pubblico e al fatturato e che, tuttavia, non siano soggette allo scioglimento o alienazione, ai sensi della deroga stabilita dal successivo comma 3. A tale interpretazione, del resto, la Regione ritiene di dover pervenire alla luce di un canone letterale e di un criterio sistematico. Quanto al

primo, da una parte, la costruzione lessicale del comma 1 è impostata secondo uno schema che individua preliminarmente i soggetti (*"nei confronti di ..."*) ai quali ricollega successivamente una disciplina precettiva (*"si procede..."*): laddove la norma, dunque, ricorre all'espressione *"società di cui al comma 1"*, si riferisce alla prima parte del periodo, quella che certo delimita i destinatari del comando, mentre quando invoca *"le disposizioni di cui al comma 1"*, richiama la seconda sezione della proposizione, appunto quella con valore dispositivo. D'altra parte, del resto, anche una lettura sistematica della norma dovrebbe accogliere la validità dell'interpretazione proposta. Le prescrizioni introdotte dai commi 4, 9, 10 e 11 per le *"società di cui al comma 1"*, invero, sono destinate a trovare applicazione in un periodo temporale incompatibile con le scadenze individuate per lo scioglimento (31 dicembre 2013) o l'alienazione (30 giugno 2013) delle società che presentino i requisiti relativi al controllo pubblico e al fatturato e che non siano ricomprese nell'elenco compilato dal successivo comma 3. In altri termini, il complesso delle disposizioni dettate dall'articolo in esame non sarebbe assistito da portata logica se fosse inteso nel senso di individuare un insieme di società soggette a scioglimento o alienazione entro l'anno corrente e per le quali, al tempo stesso, sia dettata una nuova disciplina per la composizione degli organi amministrativi a partire dal primo rinnovo degli stessi successivo all'entrata in vigore del decreto o siano imposti limiti al personale impiegato fino al 2015.

L'Amministrazione riferisce che la richiesta di parere si rende, tuttavia, necessaria poiché alcuni Enti (in particolare Amministrazioni centrali dello Stato) risultano piuttosto propensi ad aderire ad un'interpretazione di segno opposto a quella esaminata sinora. In quelle sedi, infatti, si ritiene che il comma 1 individui un'unica disciplina attraverso una disposizione che debba essere considerata nel suo complesso: di guisa che le *"società di cui al comma 1"* dovrebbero essere le società controllate dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano conseguito il fatturato indicato, e per le quali si proceda alternativamente allo scioglimento o all'alienazione. I criteri che individuerebbero tali organismi societari, dunque, sarebbero sia i requisiti oggettivi - controllo pubblico e fatturato - sia gli effetti (scioglimento/alienazione) ivi previsti, appunto attraverso una valutazione indivisibile della norma.

Sulla scorta di tale lettura unitaria, si perviene pertanto alla conclusione di ritenere comprese nelle *"società di cui al comma 1"* solo quelle soggette a

scioglimento o alienazione a fronte dei requisiti oggettivi posseduti, mentre dovrebbero restare escluse da tale espressione le società, contemplate dal comma 3, che, pur presentando il controllo pubblico e il fatturato indicato dal primo comma, non siano soggette alla disciplina di dismissione in virtù della deroga prevista a loro favore. Con l'ulteriore conseguenza, secondo questa tesi, di esonerare queste ultime società anche dal rispetto delle disposizioni recate dai commi 4, 9, 10 e 11 per le *"società di cui al comma 1"*. A tale risultato interpretativo, a parere degli Enti che lo sostengono, dovrebbe giungersi, anche in questo caso, sulla base di una lettura sistematica, tuttavia antitetica a quella ritenuta valida da questa Amministrazione: nel senso che le prescrizioni che introducono le limitazioni in tema di composizione del consiglio di amministrazione, assunzioni, utilizzo di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e trattamento economico dei dipendenti, in altri termini, sarebbero dettate solamente per quelle *"società di cui al comma 1"* destinate allo scioglimento entro il 31 dicembre 2013 o all'alienazione entro il 30 giugno 2013, in quanto per tali soggetti non avrebbe utilità consentire aumenti del personale. Al contrario, i commi 4, 9, 10 e 11 non dovrebbero trovare applicazione nei confronti delle società contemplate dal comma 3 per le quali sono previsti il mantenimento in vita e la prosecuzione della propria attività.

Alla luce di tale contrasto interpretativo, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Regione chiede a questa Corte in quali termini debba essere correttamente considerato l'ambito di operatività dell'articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, con particolare riferimento alle disposizioni di cui ai commi 4, 9, 10 e 11 rispetto alle società individuate dal comma 1 e a quelle specificate dal comma 3.

In data 17 maggio 2013, l'Amministrazione ha prodotto una nota integrativa a firma del Vice-Segretario regionale, nella quale – ferma la richiesta di parere a questa Corte – precisa di aver mutato avviso sulla questione propendendo ora per la tesi per cui le disposizioni in esame si applicano alle società di cui al comma 1 ad esclusione di quelle di cui al comma 3, non destinate allo scioglimento o alla alienazione.

L'Amministrazione segnala la necessità di un criterio interpretativo che non solo sia conforme ai canoni letterali, logici e sistematici, ma che sia univoco e,

soprattutto, pienamente rispettoso dell'intenzione del legislatore. A tale fine la Regione ricorda che il DL 95/2012 titola "*Disposizioni urgenti per la spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*", così chiarendo l'intento di coniugare, da un lato, le esigenze di contenimento della spesa pubblica, da attuarsi anche mediante l'alienazione o lo scioglimento di società ormai ritenute infruttuose, e, dall'altro lato, di tutelare il livello dei servizi per i cittadini, ampliando le attività ed i compiti delle società mantenute in vita. Nel merito, ad avviso dell'ente, la *ratio* fondamentale dell'intervento legislativo sarebbe quella, nell'ottica di un generale obiettivo di contenimento della spesa, di evitare possibili nuovi impegni economici per le sole società destinate alla cessazione dell'attività (comma 1); di qui le limitazioni sia alla composizione degli organi amministrativi, sia in materia di assunzioni, collaborazioni e trattamento di personale. Invece, per le società per le quali il legislatore ha previsto la piena continuazione della loro attività (comma 3), spesso attribuendo loro nuovi ed ulteriori compiti, non avrebbe senso prevedere limiti di sorta al loro sviluppo. Diversamente opinando, si rischierebbe di paralizzare le attività svolte da società di capitali, per le quali, seppur in controllo pubblico, trovano applicazione le norme del codice civile (vedi peraltro c. 13 dell'art. 4 citato), e tanto ad evidente discapito di quella efficienza e garanzia di invarianza dei servizi da effettuarsi in favore dei cittadini, che costituisce il tratto caratteristico della complessiva politica di c.d. *spending review*. La definizione dell'ambito di applicazione della citata normativa attiene, sotto un secondo e non meno rilevante profilo, come detto, anche alla composizione degli organi amministrativi societari, oggetto della richiesta di parere da parte della Regione, in quanto l'art. 4 DL 95/12 prevede, ai commi 4 e 5, disposizioni sulla composizione dei Consigli di Amministrazione delle Società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta. In particolare il comma 4 si riferisce espressamente ai consigli di amministrazione delle società di cui al comma 1 del medesimo art. 4, mentre il successivo comma 5 disciplina, invece, il rinnovo dei consigli di amministrazione "*delle altre*" società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta. Orbene, seguendo l'univoco criterio interpretativo sopra individuato, assumono particolare rilievo le relazioni tecniche ed illustrative della norma, nelle quali viene espressamente chiarito che le disposizioni della c.d. *spending review* hanno la finalità di produrre una riduzione degli oneri a carico delle società pubbliche per i costi relativi all'organo amministrativo, tenendo tuttavia conto della distinzione tra

quelle destinate alla cessazione e quelle per le quali è prevista la prosecuzione dell'attività. In funzione di tale obiettivo si pongono, per tutte le società, le disposizioni che prevedono la presenza un numero minimo di dipendenti della amministrazione o di dipendenti della società controllata. Coerentemente, poi, il predetto obiettivo viene perseguito con differenti modulazioni. E così, per le società di cui al comma 1 (destinate allo scioglimento o all'alienazione) la norma prevede in alternativa un consiglio di amministrazione di tre membri (di cui due dipendenti della amministrazione titolare o della società controllante ed il terzo che svolge le funzioni di amministratore delegato) ovvero la possibilità di nominare un amministratore unico; invece, per le altre società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta ("escluse" dalla cessazione dell'attività) il legislatore offre l'alternativa tra la composizione dei consigli di amministratori a tre membri (di cui due dipendenti della amministrazione titolare o della società controllante ed il terzo che svolge le funzioni di amministratore delegato) e quella a cinque membri (di cui almeno tre dipendenti della amministrazione titolare o della società controllante, con la possibile presenza disgiunta di un amministratore delegato e di un presidente con eventuali poteri di carattere non gestionale diretto), tenendo conto della rilevanza e delle complessità delle attività svolte da tali società. Nel caso di scelta di consiglio di amministrazione a cinque membri, poi, la norma prevede la mera possibilità di un amministratore delegato e la limitazione oggettiva delle eventuali deleghe al presidente (non gestionali dirette) e ciò appare finalizzato ad evitare che il conferimento di plurime deleghe gestionali dirette produca il conseguenziale ed inevitabile riconoscimento di emolumenti ai sensi dell' art. 2389, comma 3, codice civile, a più soggetti, coerentemente con gli obiettivi di contenimento della spesa.

Alla luce delle complessive osservazioni che precedono, Regione Lombardia postula che nei confronti delle proprie società *in house* non potranno trovare applicazione le disposizioni del comma 4 dell'art 4 (riferibili alle società destinate alla cessazione), ma quelle del comma 5 (società "escluse" dalla cessazione). Peraltro, nel caso di Infrastrutture Lombarde, di Finlombarda e di Lombardia informatica, la previsione di un consiglio di gestione (che anche a questo fine è da considerarsi omologo al consiglio di amministrazione ex art. 2380, comma 3, codice civile) a cinque membri si giustifica anche a fronte della rilevanza e complessità dell'attività svolta, valutazione che è confermata non solo dall'effettiva dimensione

dei loro compiti, ma anche dal criterio oggettivo fornito con il combinato disposto dell'art. 1 comma 729 L. 296/06 e del DPCM 26 giugno 2007, che individua tali società in quelle dotate di un capitale sociale non inferiore a due milioni di euro. A ciò si deve aggiungere che l'applicazione del comma 5 dell'art. 4 soddisfa in modo pieno gli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento degli organi amministrativi societari, in quanto la società ben potrà prevedere, da un lato, la presenza fino a 4 dipendenti della Regione (con un solo membro esterno, come per il comma 3) e, dall'altro lato, la nomina di un Presidente senza deleghe gestionali dirette e l'assenza di un amministratore delegato (che pare invece ineluttabile per il comma 3), così evitando una duplicazione di deleghe e di costi, vista la presenza nelle società di un direttore generale.

La Regione evidenzia nuovamente il parere reso al capo di gabinetto dall'Ufficio legislativo del MEF, che nel delineare l'ambito di applicazione della citata normativa, ha *expressis verbis* confermato che le disposizioni, tra le altre, di cui ai commi 9, 10, 11 dell'art. 4 del DL 95/12, sono da riferirsi alle sole società di cui al comma 1 dello stesso articolo (destinate allo scioglimento o alla alienazione).

Inoltre, l'Amministrazione istante ritiene dirimente il DPCM 6 aprile 2013, a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del Tesoro, del seguente tenore: *"Visto il decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012 n. 135, e, in particolare il suo articolo 4; Considerato che le disposizioni di cui ai commi 4, 9, 10 e 11 dell'art. 4 del predetto decreto legge trovano applicazione esclusivamente nei riguardi delle società previste dal comma 1 del medesimo articolo 4, fatta eccezione per le società escluse dall'ambito applicativo del medesimo comma 1, ai sensi del successivo comma 3 dello stesso articolo, ovvero sia per le società espressamente ivi previste nonché per quelle previste con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro avente poteri di indirizzo e vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri..."*. Orbene, conclude la Regione, il fatto che tale affermazione sia contenuta in un decreto (e non più, dunque, in un, per quanto autorevolissimo, parere) e che esso sia riconducibile alla stessa struttura di governo che ha emanato le norme qui esaminate, pare integrare una vera e propria interpretazione autentica, come tale imprescindibile.

## **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Presidente della Regione Lombardia 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 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 Presidente della Regione è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente.

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 nell'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 al quesito posto dall'Ente, esso si palesa ammissibile anche sul piano oggettivo, sulla scorta di costante giurisprudenza della Sezione, limitatamente ai profili ermeneutici di principio e con esclusione degli aspetti prettamente gestionali.

### MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Atteso tale approccio ermeneutico di principio, non rientra nel presente parere la valutazione in concreto di quali società *in house* della Regione Lombardia siano effettivamente oggetto degli obblighi di dismissione di cui all'art. 4 comma 1 oppure possano avvalersi delle deroghe di cui all'art. 4 comma 3. Siffatto profilo potrà essere accertato da parte di questa Corte, nell'esercizio delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria regionale ex art. 1 legge n. 213/2012, quale Magistratura neutrale e indipendente deputata ai controlli di legalità e regolarità sulle finanze pubbliche a presidio dei parametri costituzionali ex artt. 81, 119 e 120 Cost. e degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (Corte Cost. n. 60/2013). Parimenti, in questa sede, si prescinde dalle valutazioni inerenti il rapporto intercorrente tra l'art. 4 comma 4 del d.l. n. 95/2012 e la normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, trattandosi di aspetto che l'Amministrazione istante non ha prospettato quale dubbio interpretativo.

Ciò premesso, è utile richiamare il dato normativo *de quo*.

L'art. 4 del d.l. n. 95/2012 convertito nella legge n. 135/2012 statuisce quanto segue. 1. Nei confronti delle società 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, si procede, alternativamente: a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013. Gli atti e le operazioni posti in essere in favore delle pubbliche amministrazioni di cui al presente comma in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, fatta salva l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, e assoggettati in misura fissa alle imposte di registro, ipotecarie e

catastali; b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Il bando di gara considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione. L'alienazione deve riguardare l'intera partecipazione della pubblica amministrazione controllante.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché alle società di cui all'articolo 23-quinquies, commi 7 e 8, del presente decreto, e alle società finanziarie partecipate dalle regioni, ovvero a quelle che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari, individuate, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati, nonché all'esigenza di assicurare l'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro o dei Ministri aventi poteri di indirizzo e vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le medesime disposizioni non si applicano qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato. In tal caso, l'amministrazione, in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1, predispone un'analisi del mercato e trasmette una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione. Il parere dell'Autorità è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le disposizioni del presente articolo non si applicano altresì alle società costituite al fine della realizzazione dell'evento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007, richiamato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100.

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. 9. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015, alle società di cui al comma 1 si applicano le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante. Resta fermo, sino alla data di entrata in vigore del presente decreto, quanto previsto dall'articolo 9, comma 29, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Salva comunque l'applicazione della disposizione più restrittiva prevista dal primo periodo del presente comma, continua ad applicarsi l'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 10. A decorrere dall'anno 2013 le società di cui al comma 1 possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le medesime società applicano le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di presupposti, limiti e obblighi di trasparenza nel conferimento degli incarichi. 11. A decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società di cui al comma 1, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011. 12. Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti; in caso di violazione dei suddetti vincoli gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili

della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati.

Orbene, la *quaestio iuris* posta dall'Amministrazione istante ruota intorno alla possibilità di estendere la deroga prevista dal comma 3, in relazione alla latitudine delle società strumentali oggetto di alienazione e dismissione, anche per quanto concerne le seguenti previsioni:

- composizione dei membri del c.d.a. (comma 4);
- applicabilità delle disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante (comma 9)
- applicabilità di disposizioni limitative dei c.d. contratti flessibili in termini di spesa nonché delle previsioni procedurali in termini di conferimenti di incarichi esterni (comma 10);
- limite al trattamento economico complessivo (comma 11).

Questa Sezione ritiene che l'art. 4 commi 4, 9, 10 e 11 si applichi alle società escluse dall'obbligo di dismissione ai sensi del comma 3, innanzitutto sulla base dei criteri ermeneutici di matrice letterale e sistematica correttamente evidenziati dall'Amministrazione nella richiesta di parere.

Quanto al primo criterio, appare condivisibile l'osservazione per cui la costruzione lessicale del comma 1 appare impostata secondo uno schema che individua preliminarmente i soggetti ("*nei confronti di ...*") ai quali ricollega successivamente una disciplina precettiva ("*si procede...*"). Laddove la norma ricorre all'espressione "*società di cui al comma 1*", si riferisce alla prima parte del periodo, ove si delimitano i destinatari del comando; invece, quando invoca "*le disposizioni di cui al comma 1*" richiama la seconda sezione della proposizione, avente valore dispositivo.

Parimenti corretta si configura la lettura sistematica della norma, prospettata dalla Regione nel quesito. Le prescrizioni introdotte dai commi 4, 9, 10 e 11 per le "*società di cui al comma 1*" sono destinate a trovare applicazione in un periodo temporale incompatibile con le scadenze individuate per lo scioglimento (31 dicembre 2013) o l'alienazione (30 giugno 2013) delle società che presentino i requisiti relativi al controllo pubblico e al fatturato e che non siano ricomprese nell'elenco compilato dal successivo comma 3. In altri termini, il complesso delle

disposizioni dettate dall'articolo in esame difetterebbe di intrinseca coerenza se fosse inteso nel senso di individuare un insieme di società soggette a scioglimento o alienazione entro l'anno corrente e per le quali, al tempo stesso, sia dettata una nuova disciplina per la composizione degli organi amministrativi a partire dal primo rinnovo degli stessi successivo all'entrata in vigore del decreto o siano imposti limiti al personale impiegato fino al 2015.

In questo senso si indirizza il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica n. 13354 del 19.03.2013 che ritiene applicabili i limiti di cui all'art. 4 commi 9 e 10 del d.l. n. 95/2012 ad una società che gestisce un servizio di igiene ambientale, rientrante nell'art. 4 comma 1 sebbene esclusa dall'art. 4 comma 3 del medesimo d.l. n. 95/2012 (trattandosi, nella specie, di "*servizio di interesse generale anche di rilevanza economica*").

Non appare, invece, condivisibile la successiva osservazione dell'Amministrazione regionale, secondo cui – *melius re perpensa* - l'interpretazione teleologica orienterebbe in senso contrario.

La Regione osserva nella memoria integrativa prodotta nell'imminenza della camera di consiglio che il DL n. 95/12 titola "*Disposizioni urgenti per la spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*": si palesa, dunque, l'intento di coniugare, da un lato, le esigenze di contenimento della spesa pubblica, da attuarsi anche mediante l'alienazione o lo scioglimento di società ormai ritenute infruttuose, e, dall'altro lato, di tutelare il livello dei servizi per i cittadini, ampliando le attività ed i compiti delle società mantenute in vita. Orbene, in base al successivo avviso dell'Amministrazione istante, la *ratio* fondamentale dell'intervento legislativo sarebbe quella, nell'ottica di un generale obiettivo di contenimento della spesa, di evitare possibili nuovi impegni economici per le sole società destinate alla cessazione dell'attività (comma 1); di qui le limitazioni sia alla composizione degli organi amministrativi, sia in materia di assunzioni, collaborazioni e trattamento di personale. Invece, per le società per le quali il legislatore ha previsto la piena continuazione della loro attività (comma 3), spesso attribuendo loro nuovi ed ulteriori compiti, la Regione ritiene che non avrebbe senso prevedere limiti di sorta al loro sviluppo.

Orbene, nell'esame della *ratio* della norma questa Sezione esprime un diverso avviso. Infatti, in un'ottica di contenimento della spesa connotata da principi di efficacia, efficienza e economicità - l'articolo 4 del d.l. n. 95/2012 prosegue il

percorso legislativo e giurisprudenziale, connotato dal principio di assimilazione delle società pubbliche (*a fortiori* strumentali) all'Amministrazione controllante, in termini di *governance* e di limiti di spesa. Sul punto, sia sufficiente richiamare la recente legislazione finanziaria che, in linea di principio, estende il patto di stabilità interno ed altre limitazioni finanziarie proprie dell'Amministrazione locale controllante anche a società, aziende speciali ed istituzioni degli enti locali (cfr., ad esempio, il d.l. n. 138/2001 art. 3 bis commi 5 e 6, art. 114 del d.lgs. n. 267/2000).

A fronte di questo approccio generale, il comma 3 dell'art. 4 del del d.l. n. 95/2012 introduce una deroga riferita ad un aspetto differente, ossia all'obbligo di dismissione delle società. Un'eventuale estensione derogatoria del comma 3 anche al generale principio dell'assimilazione delle società strumentali all'Amministrazione di riferimento, avrebbe necessariamente richiesto un riferimento espresso ai limiti e ai vincoli di cui ai commi 4, 9, 10 e 11.

Siffatta conclusione rappresenta un approdo ermeneutico già condiviso dalla giurisprudenza contabile e che trova conforto anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Più nel dettaglio, per quanto concerne il primo aspetto si richiama la delibera della Sezione n. 31/2013, avente ad oggetto la gestione finanziaria ed amministrativa della Regione Lombardia nell'esercizio 2011, relativa proprio all'applicazione dell'art. 4 comma 10 (secondo periodo) del d.l. n. 95/2012. Orbene, la Sezione – esaminando in quella sede il c.d. principio di autosufficienza dell'ente nel caso di conferimento di incarichi esterni da parte di società regionali *in house* – ha segnalato la necessità di verificare se l'attività professionale richiesta all'esterno in via ripetuta e continuativa possa rientrare nelle ordinarie competenze delle risorse umane interne (quadri e dirigenti). Ciò prescindendo dal fatto che le società *in house* siano o meno escluse dall'obbligo di dismissione di cui al comma 3: *“E' pur vero che, con specifico riferimento a quest'ultimo profilo, una interpositio espressa parrebbe rinvenirsi solo con l'art. 1 comma 148 della l. n. 228 del 24/12/2012 (legge di stabilità 2013): ai sensi di tale disposizione le società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni 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 applicano le disposizioni di cui all'art. 7 commi 6 e 6 bis del decreto legislativo n. 165/2001 in materia di presupposti, limiti e obblighi di trasparenza nel conferimento degli incarichi. Cionondimeno, fermo l'obbligo di*

*comparazione e di pubblicità sin dall'art. 18 comma 2 della l. n. 133/2008 (amplius infra), non vi è chi non veda come siano i principi generali di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. ad imporre un utilizzo prudente delle risorse pubbliche da parte delle società partecipate, con conseguente irregolarità del ricorso a consulenti esterni per attività che - in linea di principio - possono essere svolte da dipendenti interni. Ne deriva che, ad avviso del Collegio, quantomeno in relazione alle società in house la sopracitata disposizione riveste natura ricognitiva di obblighi già presenti nel sistema, quali corollari dell'art. 97 Cost."*

Il Collegio condivide l'approdo ermeneutico cui è giunta altra Sezione di questa Corte (Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 140 del 14.05.2013), secondo cui l'art. 4, comma 11, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012 stabilisce che le società 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, sono sottoposte alla limitazione per la quale a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011. La norma in questione – rammenta il Giudice contabile della Toscana – *"non fa altro che applicare alle società partecipate un divieto di contenuto analogo già esistente per le amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli enti locali, riproducendone gran parte del contenuto"*.

Nel senso dell'assimilazione tra Amministrazione pubblica e società *in house* si indirizza - altresì - la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent. n. 46/2013). Il Giudice delle Leggi, con riferimento al patto di stabilità interno ma con argomentazioni utili anche nel caso di specie, ha osservato che *"una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all'aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato favor nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società in house non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione"*

*dei criteri su cui detto "Patto" si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità".*

La Regione – nella memoria ove evidenzia il proprio *revirement* interpretativo – invoca il dpcm del 6 aprile 2013, il quale tra l'altro postula l'esclusione delle società di cui al comma 3 anche dai limiti di cui ai commi 4, 9, 10 e 11. Orbene non vi è chi non veda come il predetto dpcm non costituisca affatto un argomento risolutivo nel senso prospettato (nella memoria integrativa) dall'Amministrazione istante. Infatti, il decreto ha un contenuto eterogeneo: in parte propriamente dispositivo, funzionale ad estendere le deroghe agli obblighi di dismissione sulla base dell'apposita previsione legislativa "di delega" di cui al comma 3, ed in (altra) parte di mera interpretazione del vigente quadro normativo ove definisce l'ambito applicativo dei commi 4, 9, 10 e 11. Quest'ultimo aspetto è privo di copertura legislativa essendo estraneo all'alveo della delega che la legge attribuisce alla fonte ministeriale limitata all'individuazione di ulteriori società da "inserire" nel comma 3 (piuttosto che a descrivere tutti gli effetti di tale "inserimento", cristallizzati dalla legge)<sup>1</sup>, risolvendosi in una mera interpretazione priva del carattere dell'innovatività. Né depone in senso contrario l'avvenuta registrazione del citato dpcm da parte di questa Corte (a prescindere dalla natura, comunque, non vincolante per le società diverse da quelle espressamente ricomprese nel dpcm). Gli atti scrutinati da questa Corte in sede di controllo preventivo di legittimità possono presentare plurimi profili, non tutti *ex se* rilevanti ai fini del sindacato. Basti pensare che l'art. 17 comma 30 *quater* del d.l. n. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009 che ha modificato l'art. 1 comma 1 legge 20/1994 statuisce quanto segue: *"in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine da un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo"*. Non vi è chi non veda come quest'ultima precisazione

---

<sup>1</sup> "3. Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché alle società di cui all'articolo 23-quinquies, commi 7 e 8, del presente decreto, e alle società finanziarie partecipate dalle regioni, ovvero a quelle che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari, individuate, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati, nonché all'esigenza di assicurare l'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro o dei Ministri aventi poteri di indirizzo e vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri".

legislativa cristallizzi il fatto che le valutazioni da parte di questa Corte, in sede di controllo preventivo di legittimità, sono necessariamente astrette nell'alveo dei profili rilevanti nei singoli casi di specie, pur a fronte della natura di diritto oggettivo (e dunque senza vincolo dei motivi) del relativo potere di controllo.

In conclusione ad avviso del Collegio, alla luce di soprarichiamati criteri ermeneutici letterali, sistematici e teleologici corroborati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti e della Corte Costituzionale, i limiti previsti dai commi 4, 9, 10 e 11 dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012 si applicano alle società regionali di cui all'art. 4 comma 1, a prescindere dal fatto che esse siano esentate dagli obblighi di dismissione in virtù dell'art. 4 comma 3 del d.l. n. 95/2012.

**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

L' Estensore  
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il  
03 giugno 2013  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)