



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 settembre 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Lentate sul Seveso

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Lentate sul Seveso ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 9 settembre 2025 e acquisita in pari data al protocollo n. 17991 della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 219/2025, di assegnazione della richiesta di parere al magistrato relatore ai fini della relativa trattazione collegiale nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Lentate sul Seveso, tenuto conto della mancata emanazione del decreto ministeriale previsto dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), e avuto riguardo alla norma transitoria contenuta nel comma 7 del medesimo art. 11 del Testo unico delle società partecipate da pubbliche amministrazioni - in virtù della quale il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di società in controllo pubblico, *“ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013”* (art. 4, comma 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95) - chiede alla Sezione *“se sussistano margini che consentano un'applicazione più flessibile della disposizione, al ricorrere di determinate condizioni, connotate da esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa e di compatibilità con i principi di ragionevolezza e parità di trattamento”*. Prospettando la fattispecie concreta alla gestione della quale il quesito appare funzionale, l'interrogante *“chiede se sia legittimo riconoscere all'amministratore unico della società a controllo pubblico “Farmacia di Copreno S.r.l.” un compenso superiore all'80 per cento di quanto erogato allo stesso titolo nel 2013, in conseguenza dell'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società ed alle correlate e accresciute responsabilità manageriali”*, osservando che *“il mantenimento dell'attuale compenso annuo lordo determinato in € 6.000,00 potrebbe pregiudicare l'effettivo conferimento di un incarico di amministratore unico, con conseguente pregiudizio per il corretto funzionamento della società in questione”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG), posto che l'esercizio di tale funzione non integra un'attività di consulenza a carattere generale, bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali esclusivamente in materia di contabilità pubblica, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva.

Ammissibilità

Nel caso di specie l'istanza risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente richiedente, nonché - prescindendo dai riferimenti alla società nominativamente indicata nella richiesta di parere - sotto il profilo oggettivo, posto che il quesito verte sull'interpretazione di una disposizione recante obblighi di contenimento della spesa pubblica ed è pertanto riconducibile alla nozione di contabilità pubblica, come delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie.

Merito

1. L'esame del quesito impone una sintetica illustrazione del combinato disposto degli articoli 11, commi 6 e 7, del d.lgs. 19.8.2016, n. 175 e 4, comma 4, del decreto legge 6.7.2012, n. 95, convertito in legge 7.8.2012, n. 135, evocati dal Sindaco richiedente.

Ebbene, l'art. 11 (*Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico*), comma 6, del TUSP ha previsto un sistema di classificazione delle società a controllo pubblico in cinque fasce sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, da attuarsi mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, e, per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, previa intesa in Conferenza unificata; in base al medesimo comma 6, *"per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico"*.

Ai sensi del comma 7 del medesimo articolo 11, *"fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135"*, le quali individuano un puntuale vincolo finanziario attraverso la previsione di un valore soglia, disponendo che *"a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*.

L'art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 95/2012 (dopo la modifica di cui all'art. 16, commi 1, lettera a) e 2 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90) pone dunque un limite - comportante anche una riduzione - ai costi complessivamente sostenuti dalle amministrazioni pubbliche per gli amministratori delle proprie società controllate o interamente partecipate, riferendolo alla spesa storica sostenuta per l'intero organo di amministrazione nell'anno 2013 (cfr. Sez. reg. Lombardia, n. 88 /2015/PAR).

2. Tanto premesso, la questione prospettata dal Comune di Lentate sul Seveso risulta essere stata più volte affrontata nell'attività consultiva della Corte dei conti, e, di recente, anche da questa Sezione, a partire da quesiti simili rispetto a quello in esame (da ultimo, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 19/2024/PAR). Il richiamato parere, rilevato che *“la lettura combinata delle due disposizioni non lascia adito a dubbi interpretativi”*, e aderendo a un indirizzo costante della giurisprudenza contabile, si è espresso in termini negativi in ordine alla richiesta, formulata da un Comune, di conoscere se fosse *“possibile derogare ai limiti imposti dalla normativa di riferimento e adeguare il compenso inizialmente fissato per l'amministrazione della società nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6 del T.U n. 175/2016”* (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 19/2024/PAR).

Le argomentazioni e le conclusioni espresse in tale precedente della Sezione devono essere ribadite, in quanto, in assenza di una espressa previsione di legge, non compete all'amministrazione pubblica né al giudice dar luogo a un'interpretazione *contra legem* volta al superamento di un limite legislativo alle spese correnti di funzionamento degli apparati pubblici, introdotto nell'ottica – risalente, ma non smentita nel tempo - di contenimento del debito pubblico nazionale, al quale il comparto degli enti locali partecipa in sede di coordinamento della finanza pubblica allargata (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, n. 88 /2015/PAR).

Come già riconosciuto dalla giurisprudenza contabile, il combinato disposto delle norme in esame – rafforzato dal richiamo espresso della norma vincolistica - rende evidente l'intento del legislatore di limitare la discrezionalità dell'amministrazione, da una parte demandando espressamente ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione degli indicatori dimensionali qualitativi e quantitativi volti ad individuare le fasce di classificazione delle società, dall'altra ribadendo la vigenza, nel periodo transitorio, del valore soglia registrato nell'anno 2013 (cfr. Sez. reg. contr. Sardegna, deliberazione n. 24/2022/PAR, che ha ribadito il divieto di interpretazioni creative del giudice contabile).

Merita evidenziare come, facendosi carico di preoccupazioni analoghe a quelle prospettate dal Comune interrogante, la Corte dei conti abbia precisato che siffatto limite *“non può (...) essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società - ovvero in presenza di situazioni nuove e contingenti come, ad esempio, le aumentate competenze della società o l'ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di implementazione delle attività rientranti nell'oggetto sociale della società, di correlate e accresciute responsabilità manageriali”* (Sez. reg. contr. Veneto, deliberazione n. 160/2023/PAR; nei medesimi termini, Sez. reg. contr. Basilicata, deliberazione n. 10/2018/PAR – pronunciata con riguardo a una richiesta di deroga dei limiti di legge, motivata

sulla base dell'affidamento alla società controllata di ulteriori servizi, che avrebbe comportato, in tesi, un incremento del fatturato e un oggettivo aggravio di compiti e responsabilità a carico della società e dell'Amministrazione - e Sez. reg. contr. Liguria, n. 29/2020/PAR). Anche ulteriori pronunce di questa Sezione, più risalenti - rese in riscontro a quesiti presentati dal Comune di Milano al fine di verificare se, in caso di riorganizzazione aziendale di una società a totale partecipazione che comportasse l'affidamento di nuovi servizi pubblici locali, fosse possibile l'attribuzione al presidente del consiglio di amministrazione di un compenso eccedente l'80% del costo storico del 2013 - hanno ribadito che l'interpretazione letterale e funzionale dell'art. 4, comma 4, del decreto legge n. 95/2012 conduce a escludere che il limite al compenso degli amministratori, in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica, e stante il relativo carattere tassativo, possa ammettere eccezioni che non risultino stabilite da specifiche disposizioni di legge, neppure laddove l'ente socio intenda compensare nuovi e maggiori incarichi posti in capo alla società (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, delibere n. 88 /2015/PAR e n. 71/2016/PAR).

3. In conclusione, immutato il quadro normativo di riferimento, e in applicazione dei consueti criteri di interpretazione della legge - in specie quello letterale e quello teleologico - la Sezione, pur riconoscendo che il riferimento alla spesa storica del 2013 risulta ormai anacronistico, come più volte osservato anche dalla giurisprudenza (cfr. Sez. reg. contr. Liguria, n. 29/2020/PAR), non può che ribadire che resta preclusa una interpretazione derogatoria del richiamato limite di spesa, e che le esigenze di buon andamento e ragionevolezza prospettate dal Comune interrogante possono essere soddisfatte soltanto attraverso l'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, TUSP, che determinasse in misura proporzionale i compensi degli organi societari in ragione dell'effettiva complessità della gestione, ovvero attraverso un intervento diretto del legislatore.

Va, peraltro, detto che già il rinvio del 2016 ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze volto alla individuazione di limiti "proporzionali" dei compensi massimi, secondo criteri oggettivi e trasparenti, ed attraverso "*indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi*" riferiti alle singole società pubbliche, non poteva non sottintendere che le ragioni che avevano determinato l'emanazione di una disposizione generale di contenimento introdotta nel 2014, basata sulla spesa storica complessiva, fossero da ritenersi da superate, o comunque transitorie, in quanto non adeguate al nuovo modello organizzativo descritto nel TUSP.

La lontananza nel tempo (ormai quasi dodici anni) del criterio in esame, crea, peraltro, un'ulteriore paradossale e fuorviante incongruenza sotto il profilo della sua significatività parametrica, sia in termini perequativi, tra soggetti interessati, che della idoneità della misura di contenimento della spesa all'attualità. Per effetto di una riduzione del numero degli amministratori o delle società eventualmente verificatasi nel corso degli anni conseguente all'avvenuta revisione straordinaria di

cui all'art. 24 o alla razionalizzazione di cui all'art. 20 del TUSP (peraltro, intesi quali veri meccanismi di presidio contro l'ipertrofica crescita di soggetti pubblici di diritto commerciale), infatti, l'80 per cento riferito al costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società nel 2013 potrebbe risultare oggi una somma ben superiore rispetto al trattamento retributivo di un numero minore di amministratori.

Da ultimo, il vuoto normativo (anche solo regolamentare) risulta oggi ancor più avvertito, alla luce della sentenza n. 135/2025 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo, proprio sul presupposto della perdita del carattere di temporaneità, il tetto retributivo per i dipendenti pubblici di 240.000 euro annui (al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente) introdotto dal decreto-legge n. 66/2014 e inizialmente giustificato dall'emergenza economica. Pur trattandosi di disposizione che riguarda la diversa categoria dei dipendenti pubblici, l'identità di formulazione (quanto al tetto individuale), la sostanziale contestualità e la rispondenza alla medesima *ratio* di contenimento della spesa, lasciano intravedere, nel venir meno del limite stabilito nell'una, che analoga soluzione possa essere prospettata anche per i due, distinti, limiti stabiliti rispettivamente dai commi 6 e 7 dell'art. 11, TUSP.

La qual cosa, come detto, non può avvenire per via interpretativa.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

rende il parere in merito al quesito posto dal Comune di Lentate sul Seveso nei seguenti termini:

“in difetto di un'espressa previsione di legge, il valore soglia individuato dall'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, richiamato dall'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, non può essere derogato e, conseguentemente, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013”.

Così deciso nella camera di consiglio del 25 settembre 2025.

il Relatore
(Iole Genua)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
10 ottobre 2025

Il funzionario preposto f.f.
ai servizi di supporto
(Francesca Perreca)