



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

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

nell'Adunanza in Camera di consiglio del **14.1.2026** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere della Regione Lombardia

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 dalla Regione Lombardia ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 10.12.2025 e acquisita in pari data al protocollo n. 22061 di questa Sezione, in pari data;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 376/2025, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al Magistrato relatore per la relativa trattazione in vista dell'esame collegiale della Sezione;

UDITO, nella Camera di consiglio del 14.1.2026, il relatore, dott. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO

La Regione Lombardia ha chiesto alla Sezione di chiarire la corretta applicazione dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), con particolare riferimento alla determinazione del limite massimo dei compensi spettanti ad amministratori, sindaci, dirigenti e dipendenti di società non quotate a controllo pubblico, nei casi in cui i medesimi soggetti percepiscano emolumenti anche da società quotate a controllo pubblico.

Con successiva nota integrativa, l'Amministrazione ha altresì domandato di precisare gli effetti temporali della soluzione interpretativa richiesta, evidenziando che, in assenza di un'interpretazione ritenuta pacifica, potrebbero essersi consolidati assetti retributivi nei quali non sono stati considerati, ai fini del limite, i compensi corrisposti da società quotate, tradizionalmente escluse dall'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 11 Tusp.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva e oggettiva

La richiesta è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal Presidente della Regione, e sotto il profilo oggettivo, poiché concerne l'interpretazione di norme poste per *“finalità di contenimento della finanza pubblica”* (cfr. Corte cost., sent. n. 13 del 2022 e Sez. Lombardia, n. 14/2023/PAR) incidenti sulla spesa per il personale e sugli equilibri complessivi del settore pubblico allargato.

2. Inquadramento normativo

L'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016 stabilisce che il trattamento economico annuo onnicomprensivo spettante ai soggetti ivi indicati non può eccedere 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”*.

La norma introduce, dunque, un limite complessivo, fondato su un criterio di onnicomprensività, volto a impedire che il medesimo soggetto, attraverso il cumulo di incarichi nel circuito pubblicistico, percepisca compensi eccedenti il tetto legale.

È pacifico che, per effetto dell'esclusione di cui all'art. 1, comma 5, del Tusp, l'art. 11 riguardante gli *“Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico”* non si applichi alle società quotate (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3880/2023). Quest'ultima disposizione, infatti, come altre norme del decreto legislativo - art. 6 (Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico), art. 12 (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate) art. 13 (controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico), art. 14 (crisi di impresa di società a partecipazione pubblica) – ha come destinatarie dirette le società a controllo pubblico, ciò che giustifica una espressa previsione dell'esclusione di quelle quotate dalla disciplina del Tusp.

Perciò le società quotate, ancorché soggette al controllo pubblico, possono erogare trattamenti economici superiori al limite di cui all'art. 11, comma 6, ove non diversamente previsto da altre norme speciali.

Ma proprio perché rientrano nella disciplina di settore del Tusp solo le società a controllo pubblico non quotate, degli emolumenti *“corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico”*, e, quindi, anche da parte delle società quotate a controllo pubblico, si deve tener conto ai fini del calcolo del trattamento economico erogabile da parte di società a controllo pubblico non quotate.

3. Argomentazione letterale, sistematica e teleologia

Tale conclusione discende da una lettura testuale, sistematica e teleologica della disposizione.

Sotto il profilo letterale, come appena evidenziato, la norma fa riferimento, senza distinzione alcuna, ai *“compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico”*, configurando una regola di cumulo generalizzata, che non opera selezioni in base alla quotazione o meno del soggetto erogante.

Sotto il profilo sistematico, la diversa collocazione della disciplina sulle società quotate non può tradursi in un superamento del limite espressamente fissato per le società non quotate, ciò che evidentemente avverrebbe con l'attribuzione di più incarichi tra società quotate e non quotate appartenenti al medesimo perimetro di controllo pubblico.

Sotto il profilo teleologico, la finalità di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento dei trattamenti economici complessivi sarebbe frustrata ove si consentisse che compensi pubblici, pur legittimamente erogati da società quotate, alla stessa stregua di quelli percepiti da altre amministrazioni pubbliche, restino irrilevanti ai fini della verifica del tetto gravante sulle società non quotate.

Questi sono aspetti oggettivi che non ammettono interpretazione da parte di questa Corte la quale comunque, anche nella recente deliberazione n. 320/PAR/2025, proprio con riguardo a questione coeva a quella qui in esame (si trattava del limite stabilito dal comma 7 dell'art. 11, Tusp), ha avuto modo di rilevare come a distanza di dieci anni l'assenza di un intervento normativo (anche regolamentare, come previsto proprio dal d.lgs. 175/2026) in materia di compensi degli amministratori appaia disallineato e distonico sotto il profilo delle competenze e delle responsabilità manageriali richieste rispetto all'evoluzione del modello societario in ambito pubblico, soprattutto dopo il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 sul Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

De iure condito, tuttavia, non è una contraddizione in termini, né una aporia normativa, il verificarsi del caso in cui una medesima persona fisica ricopra contestualmente cariche e/o incarichi in più

società a controllo pubblico, quotate e non, e, per il solo fatto di ricoprire un incarico anche in una delle prime, non si veda riconosciuto nella società non quotata a controllo pubblico lo stesso trattamento di coloro che non rivestono cariche/incarichi in società quotate a controllo pubblico.

Si tratta di una precisa scelta normativa esattamente corrispondente nella *ratio* di contenimento della spesa al tetto retributivo (al netto degli oneri contributivi a carico del datore di lavoro) di 240.000 euro annui introdotto dal d.l. n. 66/2014 per i dipendenti pubblici (e, solo per questi ultimi, ora temporaneamente fissato in circa 311 mila euro dopo la sentenza n. 135/2025 della Corte costituzionale) per i quali, infatti, anche l'incarico aggiuntivo comportante il superamento comporta una retribuzione a compenso cd. "euro 0 o 1".

4. Coerenza con i precedenti della Sezione e con la parifica regionale

Premesso che è la legge a stabilire le modalità di calcolo dei compensi (come appena spiegato, non si tratta di interpretazione, ma di applicazione letterale, sistematica e teleologica della norma), la posizione giuridica della Sezione non è una novità, ma si pone in lineare continuità con precedenti interventi sul tema e, in particolare, con la deliberazione n. 14/2023/PAR, resa su richiesta della medesima Regione, nella quale è stato affermato che il limite di cui all'art. 11, comma 6, opera come vincolo onnicomprensivo, dovendo tenere conto dei compensi percepiti presso altre società a controllo pubblico, indipendentemente dalle peculiarità ordinamentali del soggetto erogante.

Analoga impostazione emerge in modo esplicito e chiaro dalla Relazione sulle partecipazioni azionarie e la revisione degli organismi partecipati regionali (pp. 55-56), allegata al giudizio di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio 2024, dove si evidenzia come il superamento del tetto derivi proprio dal cumulo di compensi percepiti in più organismi riconducibili al controllo pubblico, a prescindere dalla loro quotazione.

La circostanza che analoghi rilievi non siano stati sollevati dalla Sezione in precedenti verifiche è ovviamente del tutto irrilevante ai fini dell'obbligo di applicazione della legge ricadente sul destinatario del precetto normativo, ma, a tutto concedere, è giustificata dal fatto che in occasione della presentazione della Revisione periodica delle partecipazioni regionali di cui all'art. 20, comma 1, Tusp, il dato relativo ai compensi degli amministratori eventualmente erogati da società quotate non era reso disponibile, sicché diventava impossibile verificare eventuali sforamenti in ragione del cumulo di incarichi. In occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2024, a seguito di richiesta istruttoria specifica, la Sezione ha potuto verificare superamenti del tetto retributivo di cui all'art. 11, comma 6, Tusp.

5. Effetti temporali dell'interpretazione resa

Quanto appena rilevato risolve in radice il tema del quesito integrativo concernente "*il momento temporale cui far decorrere eventuali rideterminazioni dei compensi*" in considerazione del fatto che,

nell'asserita incertezza interpretativa, amministratori e sindaci (perché la norma si riferisce a questi, non anche a dirigenti o dipendenti) delle società considerate dall'art. 11, comma 6, *“potrebbero aver percepito compensi senza che venissero considerati quelli erogati da società quotate, escluse in quanto tali dall'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 11 TUSP per unanime giurisprudenza contabile”*.

Il quesito riguarda due aspetti: a) il momento di applicazione della norma e, conseguentemente, b) quello attinente a recuperi o restituzioni di eventuali indebiti pagamenti (cui si risponde nel paragrafo seguente).

In ordine al primo aspetto, la norma si applica alle fattispecie che essa contempla dal momento in cui è entrata in vigore.

E rispetto a tale momento, si ribadisce, non vi è un mutamento di indirizzo giurisprudenziale, non vi è una interpretazione, né una lettura da parte di questa Sezione nuova o diversa rispetto a quella data, per la prima volta, nel 2023 a seguito di istanza dell'Amministrazione.

D'altro canto, non può attribuirsi al presente parere un'efficacia meramente prospettica (*ex nunc*). Con la premessa che segue in ragione della recente legge 7 gennaio 2026, n. 1, l'attività consultiva della Corte dei conti ha natura dichiarativa e non innovativa, e non è idonea a sanare assetti applicativi non conformi a una corretta lettura della norma già vigente i cui effetti intertemporali sono nella disponibilità della legge stessa.

6. Profili di responsabilità e obblighi conseguenti

Quanto al “trattamento” dei compensi percepiti senza considerare gli emolumenti erogati da società quotate, la questione merita due importanti precisazioni: una di ordine generale e nella misura in cui il tema riguarda la responsabilità amministrativa quale ambito di intervento di competenza della Corte dei conti, ma, fino ad oggi (*rectius*, al 22 gennaio 2026), non della funzione consultiva di cui questo parere è espressione. L'altra, sulla specifica fattispecie in discussione sia pure nei termini generali.

Con la deliberazione n. 417/2025/PAR, questa Sezione ha ribadito quanto già affermato (nn. 60 e 61/2025/PAR) in ordine all'inammissibilità di richieste di parere espressamente riguardanti la responsabilità amministrativa per danno erariale in ragione della competenza esclusiva della Procura contabile, soprattutto, retrospettivamente, qualora la fattispecie di danno sia già maturata, ma anche, in termini predittivi, per l'impossibilità di valutare ipotesi di danno non ancora realizzate in concreto e delle quali sarebbero sconosciuti e non conoscibili gli elementi costitutivi.

Invero, gli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. n. 174/2016 – al pari di quanto già previsto per il controllo preventivo di legittimità dall'art. 1, comma 1, della legge 20/1994 – già contemplano il caso che dall'attività consultiva derivi l'esclusione della responsabilità amministrativa limitatamente agli *“atti adottati in conformità ai pareri resi”* (in tal senso, la recente delibera 475/2025/PAR).

Tuttavia, con l'art. 2 della legge 1/2026 (che entrerà in vigore il 22 gennaio 2026 e, quindi, non applicabile al presente parere) è stato stabilito che è *“esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi”*, di fatto, assegnandosi all'attività consultiva una generalizzata possibilità di valutazione delle fattispecie di responsabilità amministrativa.

Poiché, peraltro, le nuove disposizioni non sono ancora vigenti, la Sezione non è tenuta a verificare se le questioni rappresentate siano oggetto di indagine della competente Procura contabile, dovendo in tal caso astenersi da ogni valutazione, né incombe su di essa un onere di informazione nei confronti di quell'Ufficio semmai se ne supponessero di nuove.

Ciò detto, nella prospettiva dell'ampliamento della funzione consultiva (anche ai casi concreti) e di una clausola normativa di esclusione della responsabilità in dipendenza dell'esercizio positivo o solo assentito della funzione stessa, la Sezione (da ultimo, n. 373/2025/PAR) ha da tempo anticipato due punti fermi: l'impossibilità di un giudizio prognostico e l'assenza di qualsivoglia automatismo nell'esimente.

Ne consegue che l'esclusione della responsabilità amministrativa può derivare solo se il parere, reso comunque sulla sola scorta e nei termini delle affermazioni e prospettazioni formulate dall'amministrazione, conduce a delineare un preciso quadro normativo che non lascia margini d'azione alternativi al suo conformarsi, peraltro da verificare alla prova dei fatti, e, comunque, nel rispetto dell'autonomia decisionale dell'amministrazione.

Alla luce di queste necessarie premesse, l'Amministrazione istante dovrà tenere presente le seguenti coordinate giuridiche.

Rispetto al caso di specie, ai fini della responsabilità amministrativa non rilevano i comportamenti e l'elemento psicologico dell'*accipiens* (l'amministratore o il sindaco) e nemmeno quelli del *solvens* (la società pubblica non quotata in regime Tusp, salvo che non sia in house) che sono regolati dal Codice civile e, quanto alla loro controvertibilità, rientrano nella competenza del giudice ordinario. Ciò in quanto gli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house (art. 12, comma 1, del d.lgs. 175/2016).

Nell'ottica della responsabilità amministrativa e rispetto ai soggetti sopra indicati, altrettanto ininfluenti sono sia, quanto al passato, il possibile consolidamento degli assetti retributivi, sia quanto al presente ed al futuro, la regolazione attuale degli stessi.

Infatti, l'erogazione di compensi in eccesso rispetto al limite stabilito dall'art. 11, comma 6, rileva solo se tale effettivo, maggiore ed accertato esborso – ovvero il danno erariale – è conseguenza della *“condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per*

essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione". Così stabilisce l'art. 12, comma 2, del d.lgs. 175/2016, precisandosi (comma 1) che la responsabilità amministrativa del socio è da intendersi "nei limiti della quota di partecipazione pubblica".

La responsabilità amministrativa è configurata, quindi, quale omesso adempimento di un onere di vigilanza e controllo da parte del socio.

Quanto all'individuazione, nei termini testé rappresentati ed anche ai fini della prescrizione, del momento di verifica di un eventuale danno erariale (che non è evidentemente il "momento" su cui si è argomentato al paragrafo 5), l'Amministrazione dovrà considerare, oltre al venir meno degli effetti del cd. scudo erariale (art. 21, comma 2, del d.l. 76/2020 e successive proroghe), quanto prevede l'art. 6 della citata legge 1/2026 in base al quale le disposizioni sulla responsabilità amministrativa introdotte dalla stessa legge *"si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

P.Q.M.

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

in riscontro alla richiesta di parere formulata dalla Regione Lombardia, si esprime nei seguenti termini.

Ai fini del rispetto del limite stabilito in 240.000 euro annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016, da parte delle società non quotate a controllo pubblico, devono essere considerati anche gli emolumenti percepiti dagli organi amministrativi e di controllo presso società quotate a controllo pubblico, trattandosi di regola di calcolo onnicomprensiva che non distingue tra società quotate e non quotate quanto ai compensi da computare.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Regione Lombardia.

Così deciso nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

il Presidente estensore

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

20 gennaio 2026

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)