

Deliberazione n. 52/2010/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Sergio Basile	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre
1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art.
27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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

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;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del comune di Grizzana Morandi (BO);

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 9 aprile 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

FATTO

Il sindaco del comune di Grizzana Morandi (BO) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione dell'articolo 3, comma 27, legge 244 del 2007 (legge finanziaria 2008)¹,

¹ *"Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente*

modificato dall'articolo 71, lett. b) della legge 69 del 2009² con riferimento all'applicabilità della norma al Consorzio Servizi Ambientali (CO.SE.A.), cui l'Ente richiedente aderisce, costituito ai sensi dell'articolo 31 TUEL e disciplinato dall'articolo 114 TUEL.

ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad

o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art.3 comma 25 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al D.L. 12 aprile 2006 n.163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza".

² L'articolo 71 della legge 69/2009, rubricato "Società pubbliche", al comma 2, lett. b), prevede la soppressione della locuzione "o indirettamente" contenuta nell'articolo 3, comma 27, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007. La lettera e) del comma 1 dell'articolo 71 della legge n. 69/2009, poi, sposta il termine di diciotto mesi, previsto originariamente dal comma 29 dell'articolo 3 della legge n. 244/07, a trentasei mesi.

atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico”.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito occorre precisare che la P.A. può svolgere attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri

autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali in forma privatistica attraverso lo strumento societario.

Tanto premesso, con l'articolo 3, comma 27, della legge 244/2007 si è inteso porre un freno al proliferare delle società partecipate da Enti pubblici, fissando un obbligo di verifica circa la compatibilità dell'oggetto sociale e, più in generale, dello scopo in concreto perseguito attraverso lo schermo societario, con i fini istituzionali dell'Ente pubblico.

Come emerge nella stessa Relazione al disegno di legge, infatti, la *ratio* della norma è da rinvenirsi, da un canto, nell'evitare "*forme di abuso*" dello strumento societario e, dall'altro, nella necessità di "*tutelare la concorrenza ed il mercato*".

La Corte Costituzionale, con sentenza 148 del 2009, ha, altresì, precisato che l'obbligo di dismettere le partecipazioni possedute non ha carattere di generalità, ma riguarda esclusivamente i casi nei quali non sussista "*una relazione necessaria tra società, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche, e perseguimento delle finalità istituzionali*".

In base all'elemento testuale ed alla *ratio legis* di cui all'articolo 3, comma 27, della legge 244/2007, si ritiene che l'Ente locale non debba operare la verifica di compatibilità di cui trattasi in caso di partecipazione a consorzi, costituiti ai sensi dell' articolo 31 TUEL. Il TUEL, infatti, ha inteso disciplinare una forma associativa tra enti locali, avente lo scopo di assicurare la gestione, in forma associata

e organica, di determinati servizi pubblici e funzioni, che non possono essere garantiti con efficienza su semplice base comunale e che, per ciò stesso, rientrano nei fini istituzionali degli Enti consorziati.

In particolare, il consorzio tra enti locali non appare identificabile con la figura del consorzio d'impresе, prevista dall'articolo 2602 del codice civile, in quanto, al di là di singoli aspetti di somiglianza (come la convenzione costitutiva, che può farsi rientrare tra i contratti associativi) è stata riconosciuta ai consorzi ex articolo 31 TUEL natura di ente strumentale degli enti locali partecipanti (Cons. St., Sez. V, n. 2605/01; Cass., sez. unite civili, ordinanza n. 33691 del 10 ottobre 2002).

Al contrario, ove il consorzio detenga partecipazioni societarie, deve ritenersi, in base al disposto normativo dell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001³, che esso debba operare la prescritta verifica di compatibilità con il fine per il quale è stato costituito, cioè *"la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni"* degli enti che lo costituiscono.

La Sezione, vista altresì la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/Inpr, ritiene il presente parere questione di pacifica soluzione, ed in quanto tale idoneo a mantenere uniformità di indirizzo ed a prevenire il rischio di

³ ". Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300."

pronunce contrastanti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Grizzana Morandi (BO) ed al Consiglio delle Autonomie della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 15 aprile 2010.

IL PRESIDENTE

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 15 aprile 2010.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)