



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	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
dott. Fabio Franconiero	Referendario

nella camera di consiglio del 8 novembre 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta in data 21 ottobre 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Seregno (MB) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Seregno (MB);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Seregno (MB) ha posto alla Sezione una richiesta di parere concernente l'individuazione dell'esatto termine legale per le dismissioni societarie da parte di enti locali ricompresi tra i 30.000 e i 50.000 abitanti.

L'organo rappresentativo dell'Ente, avente 43.000 abitanti e 3 partecipazioni societarie, osserva che l'art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010, sino alle modifiche introdotte con il d.l. n. 225/2010 convertito dalla l. n. 10/2011, statuiva quanto segue: *"Fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2011 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite"*.

Successivamente, l'art. 2 comma 43 del d.l. n. 225/2010 convertito dalla l. n. 10/2011 ha statuito quanto segue: *"43. All'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, il comma 117 è sostituito dal seguente: 117. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 32 del medesimo articolo 14, le parole: "entro il 31 dicembre 2011" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 dicembre 2013"*.

L'art. 16 comma 27 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, dispone, infine, quanto segue: *"27. All'articolo 14 comma 32, alinea, del citato"*

decreto legge n. 78 del 2010, le parole: "31 dicembre 2013" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2012"; alla lettera a) del medesimo comma 32, le parole "31 dicembre 2013" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2012".

In definitiva, segnala l'ente locale, il tenore attualmente vigente dell'art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010 sembra essere il seguente: *"Fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite".*

Alla luce di tale quadro generale, il Sindaco chiede alla Sezione se sia corretto ipotizzare un diverso termine per le dismissioni societarie da parte di Comuni inferiori a 30.000 abitanti (31.12.2012) rispetto al termine operante per i Comuni tra 30.000 e 50.000 abitanti (individuato nel 31.12.2011, in base al quadro legale vigente), con conseguente disparità di trattamento tra le due fattispecie.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Seregno (MB) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla

legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, in quanto concerne – in via di principio - le dismissioni di partecipazioni societarie detenute dall'ente locale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare, il Collegio osserva che le puntuali e specifiche scelte gestionali in ordine alla dismissione delle partecipazioni societarie del Comune rientrano, nel rispetto delle previsioni legali, nella sfera decisionale della Civica Amministrazione, la quale nell'esercizio delle proprie prerogative discrezionali potrà avvalersi dei principi ermeneutici enunciati nel presente parere.

La Sezione si è più volte soffermata in sede consultiva, di controllo finanziario nonché sulla gestione in merito al generale quadro normativo dei limiti alle partecipazioni societarie, da ultimo con la delibera n. 489 del 26 settembre 2011.

Nella fattispecie in oggetto il dubbio interpretativo prospettato dal Comune concerne un profilo specifico, ossia l'individuazione del termine legale entro il quale i Comuni ricompresi tra i 30.000 e i 50.000 abitanti sono tenuti a dismettere le partecipazioni *contra legem*.

A fronte dell'originaria scadenza del 31.12.2011 per dismettere tali partecipazioni societarie (riferita sia ai comuni inferiori ai 30.000 abitanti sia a quelli tra i 30.000 e i 50.000) ex art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010 convertito dalla l. n. 122/2010, l'art. 2 comma 43 del d.l. n. 225/2010 convertito dalla l. n. 10/2011 ha statuito quanto segue: *"43. All'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, il comma 117 è sostituito dal seguente: 117. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 32 del medesimo articolo 14, le parole: "entro il 31 dicembre 2011" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 31 dicembre 2013" e, dopo il secondo periodo, è inserito il seguente: "Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime"*.

Orbene, in sede di esame delle delibere di ricognizione delle partecipazioni societarie ex art. 3 comma 27 l. n. 244/2007 la giurisprudenza della Sezione ha già avuto di modo di delibare la portata – sotto il profilo della scansione temporale - dell'art. 2, comma 43, del D.L. n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n.10; sul punto, si è precisato che - all'esito di tale novella normativa - *"i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2013 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite"* (cfr. ex multis del. n. 208/2011, del. n. 263/2011, del. n. 283/2011, del. n. 284/2011).

D'altronde, l'art. 2, comma 43, del D.L. n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10 sostituendo la scadenza del 31.12.2011 con quella del 31.12.2013 si riferisce espressamente al comma 32 dell'art. 14, dunque considerato nella sua interezza: ne deriva che la scadenza del 31.12.2011 riferita alle partecipazioni societarie *contra legem* dei comuni tra i 30.000 e i 50.000 abitanti è stata rinviata al 31.12.2013, in quanto anch'essa contenuta nel comma 32.

Successivamente l'art. 16 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, ha disposto quanto segue: *"27. All'articolo 14 comma 32, alinea, del citato decreto legge n. 78 del 2010, le parole: "31 dicembre 2013" sono sostituite*

dalle seguenti: "31 dicembre 2012"; alla lettera a) del medesimo comma 32, le parole "31 dicembre 2013" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2012".

Il predetto "anticipo" al 31.12.2012 ex art. 16 comma 27 del d.l. n. 138/2011 conv. dalla l. n. 148/2011, a rigore, non incide sulla fattispecie in oggetto, coinvolgendo unicamente i Comuni inferiori ai 30.000 abitanti. Infatti, il Collegio segnala l'espressa menzione legale dell'alinea (e della lettera a) del comma 32: quest'ultimo, dunque, in questo caso non viene richiamato dal Legislatore nella sua interezza. D'altronde, la diversa scansione temporale per le dismissioni *contra legem* in funzione delle soglie dimensionali (31.12.2012 per i comuni inferiori ai 30.000 abitanti, 31.12.2013 per i comuni compresi tra i 30.000 e i 50.000 abitanti) non appare *ex se* irragionevole: la *ratio* può essere individuata in una diversa esigenza di snellimento degli apparati, ed è coerente con l'impianto generale dell'art. 14 comma 32. La Sezione osserva, sul punto, che la medesima soglia dimensionale dei 30.000 abitanti pone un più radicale *discrimen* tra enti cui, in linea di principio, è interdetta la partecipazione societaria (i comuni inferiori ai 30.000 abitanti) ed enti che sono a ciò abilitati (in via generale – fermo il rispetto degli altri requisiti di legge - nel caso di comuni oltre i 50.000 abitanti, nel limite di una partecipazione nel caso di enti tra i 30.000 e i 50.000 abitanti). *A fortiori*, dunque, non appare irragionevole che la medesima soglia dimensionale dei 30.000 abitanti ponga uno spartiacque in materia di partecipazioni societarie (oltre che nell' "*an*" e nel "*quantum*") anche nel "*quando*", differenziando altresì le categorie di enti locali sotto il profilo della scansione cronologica delle dismissioni.

In conclusione, il vigente quadro normativo ex art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010 può essere ricostruito nei seguenti termini: fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni, a meno che le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. Le disposizioni di cui al comma 32 non si applicano alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione

compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2013 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
15 novembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)