



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai Signori:

dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente
dott. Nicola Leone	consigliere - relatore
dott.ssa Maria Paola Marcia	consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	consigliere
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I referendario
dott.ssa Valeria Motzo	I referendario

si è riunita in camera di consiglio il giorno 23 maggio 2011,

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

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, che approva lo Statuto Speciale della Regione autonoma della Sardegna;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, con il quale, in attuazione dello Statuto è stata istituita la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna e ne sono state disciplinate le funzioni;

visto il decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, modificativo del predetto decreto;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 8;

vista la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Villamar, pervenuta con nota n. 1319 del 7 marzo 2001, indirizzata anche al Consiglio della Autonomie locali;

vista la nota n. 13962395 del 7 febbraio 2011 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato al consigliere Nicola Leone l'istruttoria del parere;

vista la nota con cui il Consigliere istruttore ha chiesto il deferimento della questione alla Sezione;

vista l'ordinanza n. 13/2011 del 23 maggio 2011 con la quale il Presidente della Sezione del controllo ha convocato la Sezione in camera di consiglio il giorno 23 maggio 2011 alle ore 10,00 **per discutere e deliberare** il seguente ordine del giorno: **esame della proposta di parere richiesto del Sindaco del Comune di VILLAMAR (Provincia di CA)**, pervenuta con la nota su citata del Sindaco ed acquisita al protocollo con il numero 2253/PRES del 14 marzo 2011;

1. Il quesito.

Il Sindaco del Comune di Villamar chiede, avvalendosi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che la Sezione esprima il proprio parere - in relazione al problema appresso esposto testualmente - *circa la possibilità, attraverso un accordo di programma, di un Ente Locale*

(Unione di Comuni), in presenza di un avanzo di amministrazione che ne giustifica la disponibilità, di utilizzare la propria disponibilità di Cassa a favore di un Consorzio da esso partecipato, che necessita momentaneamente di liquidità, posto che detto Consorzio può far ricorso all'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222 del Dlsg.vo 267/2000, in misura insufficiente alle proprie necessità.

Il Richiedente soggiunge che *il Consorzio è in grado di garantire l'anticipazione con il proprio patrimonio e si impegna a corrispondere all'ente locale la somma pari al mancato ricavo degli interessi calcolati secondo il tasso applicato dal tesoriere dell'Ente locale sulle giacenze di cassa.*

2.Questioni di ammissibilità e ricevibilità.

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

La Sezione ha già avuto modo di statuire le condizioni sotto le quali una richiesta di parere può essere presa in esame, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo. La richiesta soddisfa le condizioni richieste, così come delineate dalla Sezione nella sua pregressa giurisprudenza.

In particolare, per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, con riferimento alle "materie di contabilità pubblica", le Sezioni Riunite (decisione n. 54/CONTR/10) hanno statuito che *materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica"*

– in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Il caso proposto alla Sezione – come prospettato – rientra senza dubbio nella materia "contabilità pubblica" come illustrato e delineato dalle Sezioni riunite.

3. Le premesse del quesito

E' opportuno riportare le premesse della richiesta.

Il Sindaco richiedente espone di essere anche Presidente dell'Assemblea dell'Unione dei Comuni Marmilla e Presidente dell'Assemblea del Consorzio Sa Corona Arrubia.

Il Richiedente richiama gli artt. 31, 32 33 e 34 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) che disciplinano, rispettivamente, le modalità di gestione di servizi in forma consortile, in forma associata attraverso l'unione di comuni e le modalità di stipulazione degli accordi di programma.

Il Richiedente richiama anche l'articolo 2, comma 186, lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), come

modificato dall'articolo 1, comma 1-quater del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 (che prevede la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali).

Il Sindaco richiama ancora l'articolo 14, comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 che dispone l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e la l.r. 2 agosto 2005, n. 12 che detta *Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni*. Le funzioni di cui si tratta sono, allo stato, quelle determinate dall'articolo 21, comma 3 della citata legge n. 42/2009.

Il Richiedente premette ulteriormente che il Consorzio Sa Corona Arrubia *ha chiuso il rendiconto della gestione relativo all'anno 2009, con un avanzo di amministrazione di € 59,258,95 e un patrimonio consistente; la sua partecipata [del Consorzio] (51%) Sa Corona Arrubia S.p.A., presenta un patrimonio netto negativo di circa € 650.000,00 e una necessità di liquidità immediata di circa € 1.000.000,00 per fare fronte ai debiti e scongiurare ogni ipotesi di richiesta di fallimento da parte dei creditori.*

Il Sindaco dà, quindi, atto che l'Unione dei Comuni Marmilla, *ha chiuso il rendiconto della gestione relativo all'anno 2009, con un avanzo di amministrazione di € 1.835.397,27.*

Vengono richiamate le deliberazioni della Giunta regionale n. 32/52 del 15 settembre 2010 e 46/112 [*recte* 46/12] del 27 dicembre 2010 con

cui viene *promesso finanziamento... di € 15.000.000,00, ... finalizzato prioritariamente per i seguenti interventi:*

- Governance: consolidare e potenziare il livello locale di governance sia dal punto dei servizi alla collettività che nella predisposizione e gestione dei programmi di sviluppo, anche mediante l'introduzione ed il potenziamento di sistemi informativi dedicati;

- Sistema produttivo: introdurre soluzioni innovative che migliorano la competitività delle imprese con particolare riferimento ai settori innovativi, al comparto agroalimentare, alla valorizzazione dei settori tradizionali[,] allo sviluppo di forme sostenibili di ricettività e ospitalità;

- Attrattori d'area: introdurre forme di gestione unificata dei principali attrattori d'area, come i beni culturali, con particolare riferimento al circuito dei siti archeologici, e la valorizzazione e tutela delle emergenze ambientali, con particolare riferimento alla valorizzazione della Giara di Gesturi;

- Energia, ambiente e territorio: sviluppo delle energie rinnovabili e valorizzazione dei sistemi paesaggistico-ambientali e dei centri storici anche attraverso l'avvio di procedure coordinate in materia urbanistica;

- Politiche attive del lavoro: azioni di formazione specialistica e di riqualificazione del potenziale umano direttamente connesse alle necessità di sviluppo dell'area.

Infine il Richiedente comunica essere intendimento dei Comuni presenti nell'Unione dei Comuni e nel Consorzio *Sa Corona Arrubia*, approvare un programma degli investimenti di utilizzo dei succitati fondi, nonché

operare una semplificazione del quadro degli organismi presenti nel territorio, aderendo al dettato e allo spirito delle leggi succitate, attraverso un accordo di programma che prevede:

- 1) lo scioglimento della S.p.A. *Sa Corona Arrubia*;
- 2) la trasformazione del Consorzio *Sa Corona Arrubia* in Società Consortile di diritto privato, con la partecipazione dell'Unione dei Comuni e dei singoli Comuni;
- 3) l'assunzione di un ruolo centrale dell'Unione dei Comuni, nella gestione dei servizi associati e nello sviluppo del territorio.

4. Il merito

Per rispondere al quesito proposto, si deve ricordare, innanzi tutto, che è vietato l'esercizio da parte degli enti locali di funzioni trasferite alle unioni di comuni (art. 14, comma 29 del citato d.l. n. 78/2010).

Si considera ora la richiesta circa la possibilità che un ente locale conceda un prestito ad un consorzio partecipato.

Il d. lgs. 267/2000 (TUEL) non regola la materia. Esso si limita a prevedere la possibilità che l'ente locale presti garanzie, sotto forma di fideiussione, - previa deliberazione consiliare – *per l'assunzione di mutui destinati a investimenti e per altre operazioni di indebitamento da parte di aziende da essi dipendenti, da consorzi cui partecipano, nonché dalle comunità montane di cui fanno parte* [art. 207, comma 1, TUEL].

Il comma 1-bis, aggiunto dal comma 68 dell'art. 1, L. 30 dicembre 2004, n. 311, prevede l'ipotesi della fideiussione rilasciata dall'ente capofila di più enti locali che emettano prestiti obbligazionari.

Il comma 2 prevede che la stessa garanzia fideiussoria possa essere rilasciata a favore di società di capitali, costituite ai sensi dell'art. 113, comma 1, lettera e), *per l'assunzione di mutui destinati alle opere di cui all'art. 116, comma 1.*

Il comma 3 prevede un'altra ipotesi da cui si prescinde perché non viene in considerazione ai fini della decisione del presente parere.

In ogni caso l'importo degli interessi del prestito garantito dall'ente locale concorre a formare il limite all'indebitamento [comma 4].

Insomma, il legislatore prevede le modalità e i fini per cui un ente locale può indebitarsi (si ricorderà il comma 6, ultimo periodo dell'art. 119 Cost., sul divieto di contrarre mutui se non per scopi di investimento), ma non sembra prevedere la possibilità che l'ente locale eroghi prestiti.

Al più, come si è visto, può rilasciare garanzie per prestiti di soggetti cui è comunque legato.

I principi contabili per gli enti locali [punto 154] prevedono l'ipotesi in cui l'ente assume *l'onere di ammortamento di un prestito contratto da altro ente (es. un Consorzio).*

Ma assumere l'onere dell'ammortamento è ancora cosa diversa dalla concessione diretta di un prestito.

Si può ancora ricordare che si possono concedere contributi ad enti terzi se questi realizzano un'opera o un servizio che l'ente concedente ritenga che l'opera o il servizio abbiano utilità per la propria collettività.

Il vero problema, però, nel quesito proposto alla Sezione, è un altro e deve essere affrontato con rigore.

Il problema è che, come d'altronde ha correttamente visto il Richiedente, il consorzio deve essere obbligatoriamente sciolto e, quindi, posto in liquidazione ai sensi dell'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'articolo 1, comma 1-*quater* del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42: la modifica è stata introdotta dalla legge di conversione, pertanto essa opera dall'entrata in vigore della legge di conversione (28 marzo 2010).

Deve ritenersi abrogato l'art. 31 del TUEL.

Pertanto da tale data il consorzio, *ex lege*, deve essere posto in liquidazione.

La richiesta di parere, per come è formulata, consente alla Sezione alcune ulteriori, necessarie considerazioni generali e astratte.

Il Richiedente afferma che esiste un'unione di comuni; essa partecipa del consorzio *Sa corona arrubia*; il consorzio partecipa al 51% del capitale di una società per azioni denominata *Sa corona arrubia S.p.A.*; la società presenta un patrimonio negativo di circa 650.000 euro e necessiterebbe di una liquidità immediata di circa un milione di euro per fare fronte ai debiti e scongiurare ogni ipotesi di fallimento.

Al riguardo la Sezione deve richiamare immediatamente la norma contenuta nell'articolo 19, comma 32 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge 122/2010, il quale dispone: *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 2013 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La legge di conversione ha poi aggiunto un periodo che esclude l'applicazione della norma appena riportata nei confronti dei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite, al 31 dicembre 2013, data fissata per lo scioglimento o la cessione, abbiano chiuso gli ultimi tre bilanci in utile, non abbiano subito, negli esercizi precedenti riduzioni di capitale per perdite ovvero negli esercizi precedenti non abbiano subito perdite che l'ente partecipante sia stato obbligato a ripianare.

La norma neppure si applica alle partecipazioni societarie possedute da comuni in proporzione alla loro popolazione e la cui popolazione complessiva superi i trentamila abitanti.

Nel caso di specie la società è partecipata maggioritariamente dal consorzio: Non è chiaro se le altre quote del capitale sociale appartengano ai comuni consorziati o all'unione di comuni.

In ogni caso essa deve essere posta senza indugio in liquidazione se le perdite abbiano superato il terzo del capitale sociale (art. 2446 codice civile) e, in ogni caso, parrebbe che la necessità della liquidazione del consorzio comporti la necessità – essendo impensabile la cessione di una società in perdita e con debiti – della liquidazione della società.

Si deve anche ricordare come lo strumento adottato – società per azioni – comporti la responsabilità della società, col proprio patrimonio, per

tutte le obbligazioni presenti e future (art. 2325 e art. 2740 c.c.), e solo della società e che conferimenti per il pagamento dei debiti della società potrebbero dare luogo a sanzioni dell'Unione europea in quanto costituirebbero aiuti di stato, vietati dal Trattato.

Deve, infine, essere richiamata la norma dell'articolo 19, comma 28 del d.l. 78/2010 citato che dispone l'obbligatorietà dello svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni fino a cinquemila abitanti, come previsto dalla legge n. 42 del 2009 (federalismo fiscale).

Il comma successivo dispone che *i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.*

Il comma 30 manda alla regione di individuare, *con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma **obbligatoriamente** associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3 della citata legge n. 42/2009, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese...*

Il precedente comma 25 dell'articolo 19 in esame dispone che le norme contenute nei *commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il*

coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

Occorre ricordare che la Regione Sardegna già del 2005, con l'approvazione della legge 2 agosto 2005, n. 12, ha dettato *norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni.*

La Direzione generale enti locali e finanze dell'Assessorato regionale degli enti locali, finanze e urbanistica ha elaborato uno schema di piano di riordino, sulla base della partecipazione dei comuni che, dice il piano, *sono stati invitati a formulare proposte per l'individuazione del proprio ambito ottimale.* Sono stati, così individuati trentacinque ambiti territoriali ottimali di cui trentaquattro sono stati costituiti e interessano 275 comuni.

Non occorre qui verificare se poi il piano predisposto dall'Assessorato sia stato effettivamente approvato dalla Giunta regionale, perché comunque, oggi, come si è già visto, le funzioni essenziali (a parte le altre già svolte da unioni di comuni su basi volontarie) devono essere svolte obbligatoriamente in forma associata. Nel caso che ne occupa risulta che lo strumento per lo svolgimento in forma associata delle funzioni esiste già ed è costituito dall'unione di comuni *Sa corona arrubia.*

Tutto ciò premesso e considerato,

ai sensi e per gli effetti di cui al disposto dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Sezione

DELIBERA

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

La Sezione dispone che il presente atto, a cura della Segreteria, sia inviato al Presidente del Consiglio comunale di Villamar, al Sindaco e al Segretario del comune, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali e all'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 23 maggio 2011.

Il relatore

Nicola Leone

Il Presidente

Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositato in segreteria il 26/05/2011

Il Dirigente

Giuseppe Mullano