

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 (relatore)
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 23 febbraio 2012

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 del 18 gennaio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Muscoline (BS) ha formulato alla Sezione un quesito nella materia della 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 Muscoline;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Muscoline (Comune con popolazione di 2.583 abitanti), con nota in data 18 gennaio 2012, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere finalizzata ad ottenere l'avviso della Sezione in ordine alla sussistenza o meno dell'obbligo di dismettere la quota di partecipazione di proprietà del Comune in un consorzio, costituito ai sensi dell'art. 2602 cod. civ., proprietario di una centrale idroelettrica situata sul suo territorio. In sostanza l'Ente si domanda se la previsione contenuta nell'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78, conv. nella l. n. 122 del 2010 si applichi anche ai consorzi.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Muscoline, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere all'esame della Sezione 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 e 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: 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 della nozione 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, 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 formulata dal Comune di Muscoline l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di una disposizione, l'art. 14, co. 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, introdotta dal legislatore, nel suo testo attuale, nell'ambito delle manovre di stabilizzazione della finanza pubblica dirette a contenere i costi delle Amministrazioni pubbliche e a disciplinare le modalità organizzative degli Enti locali in relazione ad una complessiva razionalizzazione delle attività svolte dalle Amministrazioni pubbliche.

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

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Muscoline

Con la richiesta in esame, viene domandato alla Sezione se la previsione contenuta nell'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78, conv. nella l. n. 122 del 2010 si applichi anche ai consorzi costituiti ai sensi dell'art. 2602 cod. civ.

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, preliminarmente, che la scelta se dar corso alla costituzione della società di capitali, così come ogni altra scelta attinente l'amministrazione dell'ente, spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale e, in primo luogo, al Consiglio comunale (per tutti: C. conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06; con specifico riferimento alla materia societaria: n 23/pareri/08 dell'11 aprile 2008).

Al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

A partire dalla legge finanziaria per il 2008 il legislatore ha introdotto numerose disposizioni dirette a razionalizzare e contenere l'utilizzo dello strumento societario da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Infatti, con l'art. 3, co. 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è stato previsto che *"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 o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale 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"* (sul punto, in relazione all'interpretazione della norma ed ai profili applicativi la giurisprudenza contabile si è pronunciata in più occasioni. Per tutte: Sez. contr. Piemonte 20 dicembre 2010, n. 92; Sez. contr. Lombardia, 15 settembre 2010, n. 861).

Dopo aver previsto in modo esplicito la possibilità di conservare le partecipazioni sociali collegate ed inerenti le finalità dell'Ente pubblico, il legislatore ha introdotto un ulteriore limite in relazione agli Enti locali, riferito alle loro dimensioni; il nuovo limite concorre con il precedente a definire i casi nei quali i Comuni possono ricorrere allo strumento societario per perseguire le loro finalità.

Infatti, il co. 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 richiama esplicitamente il co. 27 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008 specificando che i limiti quantitativi previsti dalla nuova disposizione operano in relazione alle sole partecipazioni societarie ammissibili in base a quanto stabilito dalla disposizione da ultimo citata, prevedendo esplicitamente che *"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".

Sia la previsione contenuta nell'art. 3 co. 27 della legge finanziaria per il 2008 che quella dell'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78, conv. dalla l. n. 122 del 2010, si riferiscono esclusivamente alle partecipazioni societarie e, pertanto, l'obbligo di verifica delle finalità della partecipazione e quello di dismissione non operano in relazione alle quote dei consorzi disciplinati dall'art. 2602 cod. civ. che siano possedute da enti locali

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
27 febbraio 2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)