

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 12 novembre 2013

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Renzo DI LUCA – Presidente

Cons. Andrea LIBERATI – componente

Ref. Valeria FRANCHI – componente – relatore

PARERE**COMUNE DI CORINALDO**

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere da parte dal Comune di Corinaldo prot. 7509 del 03/10/09/2013, acquisita a prot. n. 2348 del 07/10/2013;

VISTO l'atto con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore dottoressa Valeria Franchi;

FATTO

Il Comune di Corinaldo con nota a firma del suo Sindaco ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03, una richiesta di parere in relazione alla interpretazione dell'art. 14 comma 32 del Decreto Legge n. 78/2010 convertito in Legge 122/2010, che, nel porre il divieto per gli Enti locali con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società e di detenere partecipazioni societarie, prevede, altresì, stringenti obblighi di dismissione da assolvere entro il 30/09/2013 e derogabili solo nella ricorrenza di ipotesi tassativamente previste.

Il Comune istante chiede, in particolare, di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine all'ambito di applicabilità della citata normativa e, segnatamente, in ordine alla possibilità di ascrivere al novero delle partecipazioni oggetto di dismissione anche quelle relative a Consorzi di sviluppo industriale che abbiano registrato perdite di esercizio.

Rappresenta, peraltro, a sostegno della richiesta che quale aderente al Consorzio ZIPA

(Zone industriali di Ancona) ha ricevuto, con nota del 6//9/2013 prot. 6603, la richiesta di copertura *pro quota* della somma di € 13.404,78 corrispondente alla perdita di esercizio 2010 del Consorzio partecipato.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

CON RIFERIMENTO ALLE QUESTIONI DI RICEVIBILITA' E DI AMMISSIBILITA':

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città Metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione del 27 aprile 2004 e poi con la deliberazione del 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame nel merito della richiesta.

In questa prospettiva rileva il Collegio che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Nondimeno il Collegio ritiene la richiesta ricevibile atteso che la formulazione della disposizione richiamata – a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito – non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le sezioni regionali di controllo.

Preme, tuttavia evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n. 4, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Venendo ai requisiti di ammissibilità.

Nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune – Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui all'art.7 comma 8 L. 131/03 costituisce attuazione (C. conti, Sez. Aut., delib. n. 13/2007) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 TUEL.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere.

E' sufficiente, al riguardo, considerare come dalla stessa, pur formulata prendendo le mosse da una concreta e specifica vicenda gestionale, possa enuclearsi, in termini generali ed

astratta, una questione interpretativa in ordine al disposto di cui all'art. 14 comma 32 D.L.78/2010 che, rubricata "Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali", fa riferimento a misure di contenimento della spesa sostenuta dagli enti locali per la gestione dei servizi mediante organismi esterni.

Di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 17 febbraio 2006, n. 5 e Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

NEL MERITO:

Il parere viene reso limitatamente alla questione ermeneutica posta dal Comune istante e, segnatamente, in ordine alla possibilità di ricondurre i Consorzi di sviluppo industriale – non direttamente evocati dal disposto di cui all'art. 14 comma 32 D.L. 78/2010 – nell'ambito applicativo della norma in esame valorizzando, a tal fine, una interpretazione estensiva ovvero analogica della disposizione richiamata.

Valenza centrale assumono, in questa prospettiva, l'esegesi dell'art. 14 comma 32 D.L. 78/2010 nonché la previa individuazione della natura giuridica dei consorzi di sviluppo industriale.

Quanto al primo profilo di rilievo si appalesano le coordinate interpretative rese dalla giurisprudenza contabile con riguardo all'articolato *corpus normativo* con cui il Legislatore è intervenuto a porre limiti e vincoli in materia di partecipazioni societarie degli enti locali.

Si richiamano, sotto questo aspetto, le approfondite analisi svolte in sede consultiva laddove si evidenzia che, mentre i limiti di cui all'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007 n° 244 (previgente *in subiecta materia*) operano sul piano delle finalità che l'ente può raggiungere mediante lo strumento societario, l'art. 14, comma 32, del decreto legge 78 del 2010 opera sul piano della capacità negoziale dei comuni demograficamente minori (*ex plurimis*, vedansi Sezione regionale di controllo per la Basilicata, 20 settembre 2012, n° 173; 13 luglio 2012, n° 168; 22 marzo 2012, n° 12; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 27 febbraio 2013, n° 66; Sezione regionale di controllo per la Campania, 10 luglio 2013, n° 241, ecc.).

Ancor più significative appare, ai fini che ne occupano, il percorso argomentativo posto dalla Corte Costituzionale a fondamento della sentenza n. 148 del 07/06/2012.

Il Giudice delle Leggi dopo aver, invero, precisato come "*La norma impugnata presenta caratteri di una sanzione nei confronti degli enti le cui società partecipate non presentino bilanci in utile negli ultimi tre esercizi o abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio o, ancora, abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio per effetto delle quali il Comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime*" (...) e come "*tale divieto risponda all'esigenza di evitare eccessivi indebitamenti da parte di enti le cui piccole dimensioni non consentono un ritorno economico in grado di compensare le eventuali perdite subite*" conclude per la legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 32 D.L. 78/2010 atteso che lo stesso è ascrivibile alla materia

dell'ordinamento civile siccome suscettivo di incidere sulla capacità di taluni soggetti pubblici di costituire società e, dunque, in modo permanente sul diritto societario.

Di qui, a parere del Collegio, una rigorosa perimetrazione dell'ambito di applicabilità della disposizione in parola, riferibile – sia in considerazione del tenore letterale della stessa sia in considerazione della *ratio legis* come dianzi enucleata – agli organismi disciplinati dal diritto societario ai quali non sono riconducibili i consorzi di sviluppo industriale in quanto enti pubblici economici a mente del disposto di cui all'art. 36 della Legge 317/1991 che recita "*I consorzi di sviluppo industriale costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale sono enti pubblici economici*".

Giova, peraltro, evidenziare come, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, siffatta qualificazione legislativa – intervenuta a ricomporre il dibattito dottrinario e giurisprudenziale sorto in ordine alla natura giuridica dei consorzi industriali – non abbia immutato "*la struttura, i compiti e le attribuzioni dei consorzi in esame cui sono intestate prevalenti funzioni pubblicistiche di carattere generale anche se talune loro attività debbono essere necessariamente ricondotte al campo privatistico imprenditoriale*" (Cass. Civ., sez. II, 31 marzo 2011 n. 7469; Cass. SS.UU. 16 novembre 1999 n. 781).

Ne consegue l'assoggettabilità degli stessi ad una peculiare disciplina – riveniente fondamento nella legge statale ed in quella regionale – che partecipa di profili pubblicistici e privatistici e che, in quanto tale, concorre ad imprimere in favore dei consorzi di sviluppo industriale una specificità soggettiva in ragione della quale non appaiono ammissibili operazioni ermeneutiche volte ad assimilarli agli organismi partecipati immediatamente incisi dagli obblighi di dismissione di cui all'art. 14 comma 32 D.L. 78/2010.

Le finalità prospettate dall'Ente istante (messa in sicurezza dell'erario comunale da reiterati esborsi di denaro pubblico per il ripiano delle perdite) potranno, quindi, essere soddisfatte facendo applicazione, ove ne ricorrano i presupposti, degli istituti disciplinati dallo statuto consortile quale *lex specialis* regolatrice dei rapporti *inter partes* secondo una valutazione che è, comunque, rimessa in via esclusiva alla discrezionalità dell'Amministrazione.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Corinaldo e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 12 novembre 2013.

Il relatore

f.to Valeria Franchi

Il Presidente

f.to Renzo Di Luca

Depositata in Segreteria in data 28 novembre 2013

Il direttore della Segreteria f.to Carlo Serra