

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 maggio 2013

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

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 nota n. 6307 del 15 aprile 2013, con cui il comune di Pandino (CR) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Pandino;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

## **PREMESSO CHE**

Il comune istante, dalla popolazione inferiore a 10.000 abitanti, espone di avere costituito nell'anno 2008 un'azienda speciale che, alla data odierna, opera in modo promiscuo in diversi settori. In particolare, l'azienda è proprietaria di diversi beni immobili e infrastrutture, taluni dei quali sono direttamente gestiti dalla stessa in economia ai fini dell'espletamento di un pubblico servizio (farmacia comunale; cimiteri; centro sportivo polifunzionale finalizzato ad attività non lucrative); talaltri, invece, sono affidati a terzi, sempre ai fini dell'espletamento di un pubblico servizio (reti di gasdotto comunale; reti di acquedotto e fognatura comunale; rete di pubblica illuminazione).

L'azienda è inoltre affidataria di una serie di servizi strumentali dell'Ente e detiene la partecipazione societaria nella società di gestione dell'acquedotto, che sarà a breve posta in liquidazione.

Tra tali attività risultano prevalenti, in relazione al volume di affari, quelle di gestione della farmacia comunale e dei cimiteri.

Tanto premesso, il comune richiede chiarimenti: i. in ordine alla corretta applicazione dell'articolo 25 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, che ha introdotto il comma 5 bis all'art. 114 del t.u.e.l.; ii. in relazione alla modalità con cui debba essere interpretata l'estensione, alla stessa azienda speciale, degli obblighi e dei limiti alla partecipazione societaria degli enti locali; iii. se in capo alla medesima azienda speciale possano essere ricondotti sia servizi pubblici locali che servizi strumentali.

## **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a avanzare il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del t.u.e.l. La richiesta di parere, pertanto, è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

## **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", sia pure "in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Con specifico riferimento ai quesiti posti dall'Ente, essi si palesano ammissibili anche sul piano oggettivo, sulla scorta di costante giurisprudenza della Sezione, in quanto afferenti a normative di matrice finanziaria ovvero a materie tradizionalmente attratte alla contabilità pubblica.

## **MERITO**

L'articolo 25 del d.l. 1/2012 conv. dalla l. 27/2012, che ha determinato l' introduzione del comma 5 bis all'art. 114 del d. lgs 267/2000, prevede che le aziende speciali e le istituzioni siano assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Inoltre, alle aziende speciali e alle istituzioni si applicano le disposizioni, tra le altre, che disciplinano per gli enti di riferimento obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. La stessa norma precisa poi che sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali nonché farmacie.

La Sezione (ex multis deliberazione 21 gennaio 2013, n. 24) ha avuto modo di precisare che nel caso di servizi erogati in maniera promiscua ed indifferenziata, mediante un unico organismo strumentale, non potendosi distinguere fra le diverse attività, l'impresa che li gestisce sia da inserire nel novero delle aziende speciali che, dal 2013, devono osservare le regole di carattere finanziario poste dal patto di stabilità interno. L'esclusione prevista per le aziende che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie, facendo eccezione ad una regola di carattere generale deve essere oggetto di stretta interpretazione e non può essere applicata oltre i casi ed i tempi considerati (art. 14 delle c.d. preleggi). Peraltro, ampliando il concetto di "servizio socio assistenziale", oltre l'ambito di sua naturale esplicazione, si rischia di vanificare la portata precettiva della prima parte del nuovo art. 114 comma 5 bis del t.u.e.l., posto che gran parte delle funzioni e servizi erogati da pubbliche amministrazioni, o da suoi organismi strumentali, hanno latamente carattere e finalità sociale (in quanto rivolti alla promozione del benessere della collettività di riferimento).

Tanto esposto, con riferimento all'ambito applicativo della disposizione (concernente il primo quesito), risulta necessario (trattasi del secondo e del terzo quesito) investigare con quali modalità la stessa risulti applicabile all'azienda speciale (che, giusto il disposto dell'art. 114 t.u.e.l.) è "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica", considerando anche che la ratio della disposizione in commento è, con tutta evidenza, la volontà del legislatore di evitare che, tramite lo schermo costituito da enti con distinta soggettività, possano essere eluse le limitazioni poste dal legislatore alla costituzione, ovvero al mantenimento di entità societarie in capo agli enti locali.

Al riguardo, occorre accennare alla circostanza che, in conformità al dato normativo, tali limiti possono essere distinti in limiti quantitativi e limiti qualitativi (cfr Sez. controllo Regione Lombardia, deliberazione 19 febbraio 2013, n. 61).

Quanto ai primi, viene in considerazione il disposto dell'art. 14, comma 32, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni nella l. 30 luglio 2010, n. 122, nonché successivamente aggiornato con successivi interventi normativi) che ha stabilito che "Fermo quanto previsto dall'art. 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" (per la proroga del termine si veda l'art. 29, comma 11 bis, l. 24 febbraio 2012, n. 14). Ulteriori eccezioni sono poi comminate per i "comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui 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".

Sotto il profilo qualitativo, in forza della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), art. 3, comma 27, gli enti locali possono costituire le società pubbliche per perseguire due finalità alternative tra loro: i. attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente di pertinenza (società c.d. strumentali); ii. attività di produzione di servizi di interesse generale.

Peraltro, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella l. 4 agosto 2006, n. 248, le prime devono presentare un oggetto sociale esclusivo e svolgere solo dette attività, con la conseguenza che in capo alla medesima società non deve esservi commistione tra servizi pubblici locali e servizi strumentali.

La traslazione delle riferite limitazioni in capo alle aziende speciali, tuttavia, non comporta per le stesse alcuna preclusione a svolgere in modo promiscuo (come nel caso della azienda costituita dal comune di Pandino) attività strumentali e di interesse generale tramite la gestione diretta, attesa la limitazione del riferito combinato disposto, da un lato, alla sola costituzione ovvero partecipazione, e non alla gestione diretta; sotto altro aspetto, alle sole attività gestite dalle società e non da altre entità pure dotate di personalità giuridica.

## **P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore

(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente

(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 10 maggio 2013

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

