

Corte conti – sez. contr. Lombardia – parere 21 gennaio 2013 n. 20

mercoledì 30 gennaio, 2013

NOTA

Il parere in rassegna esamina l'ammissibilità dell'ipotesi avanzata dal Comune istante di costituire ex novo un'azienda speciale per la gestione dei servizi socio assistenziali, educativi, culturali e della farmacia comunale.

In particolare, il sindaco chiedeva "(...) se, ai sensi dell'art. 9 comma 1 bis del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modifiche dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135, sia legittimo costituire un'azienda speciale per la gestione dei servizi socio assistenziali, educativi, culturali e della farmacia comunale, mantenendo nel contempo, in conformità all'art. 113 del T.U.E.L. e in coerenza con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012, la partecipazione di controllo nella società per la gestione dei servizi pubblici locali (acqua, gas, spazzamento strade, manutenzione strade e verde pubblico etc.), aventi rilevanza economica, (società sempre in utile dalla sua costituzione), che possa continuare a gestire, con elevati livelli economici e qualitativi per l'utenza, i medesimi servizi."

A giudizio del Collegio, l'ipotesi prospettata nel quesito ricade nel divieto normativo – di cui all'art. 9, co. 6, D. L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito in L. 7 agosto 2012 n. 135, secondo cui "6. E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione." – "(...) che limita e conforma la capacità negoziale delle amministrazioni locali in tema di costituzione di nuovi organismi partecipati."

* * *

Lombardia/20/2013/PAR

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 (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 gennaio 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 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 nota n. 22279 di protocollo in data 19 dicembre 2012, con la quale il sindaco del comune di Porto Mantovano (MN) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'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 Porto Mantovano (MN). Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Porto Mantovano (MN), mediante nota n. 22279 del 19 dicembre 2012, ha posto un quesito in merito alla possibilità, in ossequio alla vigente normativa, di costituire ex novo un'azienda speciale per la gestione dei servizi socio assistenziali, educativi, culturali e della farmacia comunale.

In particolare, il sindaco chiede se, ai sensi dell'art. 9 comma 1 bis del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modifiche dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135, sia legittimo costituire un'azienda speciale per la gestione dei servizi socio assistenziali, educativi, culturali e della farmacia comunale, mantenendo nel contempo, in conformità all'art. 113 del T.U.E.L. e in coerenza con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012, la partecipazione di controllo nella società per la gestione dei servizi pubblici locali (acqua, gas, spazzamento strade, manutenzione strade e verde pubblico etc.), aventi rilevanza economica, (società sempre in utile dalla sua costituzione), che possa continuare a gestire, con elevati livelli economici e qualitativi per l'utenza, i medesimi servizi.

Il sindaco segnala che il comune di Porto Mantovano ha già provveduto, nel mese di novembre 2012, allo scioglimento di una società di trasformazione urbana, a totale partecipazione pubblica, in perdita in due dei tre esercizi finanziari precedenti, riducendo, di fatto, la spesa a carico del bilancio comunale, in conformità all'obbligo di riduzione della spesa pubblica di cui al D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modifiche dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione 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 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.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito proposto attiene alla corretta applicazione dell'art. 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modifiche dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili

questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno l'Ente richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

La questione concerne, pertanto, la possibilità o meno, per il Comune di Porto Mantovano, di costituire ex novo un'azienda speciale per la gestione dei servizi socio assistenziali, educativi, culturali e della farmacia comunale, mantenendo nel contempo, in conformità all'art. 113 del T.U.E.L. e in coerenza con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012, la partecipazione di controllo nella società per la gestione dei servizi pubblici locali.

I profili rilevanti dell'interpello sono stati esaminati in varie occasioni dalla Sezione (da ultimo, in termini SRC Lombardia deliberazione n.514/2012/PAR), in conseguenza del consolidamento normativo derivante dalla conversione in legge del D.L. 6 luglio 2012, n.95, a tenore del quale sono state introdotte restrizioni ancora più rigorose alla capacità negoziale di Comuni e Province (secondo decreto Spending Review).

Le disposizioni ad hoc sono rispettivamente:

- l'art. 9 (rubricato "Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi") relativo a tutte le partecipazioni in organismi partecipati comunque denominati;
- l'art. 4 (rubricato "Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche"), concernente le sole partecipazioni societarie di enti pubblici.

L'art. 9, da un lato, fa salvo quanto disposto dal già analizzato art. 14, comma 32, del D.L. n. 78/2010, dall'altro introduce un generale divieto di istituzione di nuovi organismi (commi 7 e 6). Segnatamente «6. E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione».

Da notare che il comma 1-bis del medesimo articolo prevede una deroga per le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali, per i quali, quindi, non opera la suddetta soppressione o l'accorpamento. Trattasi di norma che pone un'eccezione testuale ad un principio generale di portata precettiva in base alla quale "le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti e alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali".

La disposizione derogatoria non è suscettibile di interpretazione estensiva, né di applicazione analogica, alla luce dei notori principi che presiedono all'interpretazione della legge.

Orbene, in sede applicativa siffatta deroga posta dal comma 1 bis non può che essere oggetto di applicazione testuale e limitata, come detto, al disposto del comma 1, da un lato in quanto disposizione che introduce un'eccezione ad un principio di snellimento degli apparati pubblici (rectius, "para-pubblici") che, ormai, riveste natura generale nel recente quadro normativo; dall'altro, in quanto la ratio di tale eccezione consiste nel garantire la continuità dell'azione amministrativa di aziende speciali ed altri organismi indicati dalla norma purché già istituite (ed in settori "sensibili").

Sul piano dell'organizzazione amministrativa, l'istituzione ex novo di un'azienda speciale, anche se operante nei medesimi settori, rappresenta, infatti, fattispecie ben diversa rispetto all'obbligo di soppressione, di accorpamento e di riduzione dei costi; ne consegue, in termini di disciplina, che trova applicazione alla fattispecie oggetto del presente parere il generale divieto legale di cui al comma 6, la cui ratio consiste nell'evitare, da parte degli enti locali, l'ulteriore incremento del numero di organismi strumentali "in mano pubblica".

Siffatta discrasia tra la latitudine applicativa di cui al comma 1 rispetto al comma 6 appare coerente, tra l'altro, con la stessa rubrica dell'art. 9 ("razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi"), che ben distingue le rispettive ipotesi.

Ne consegue che l'ipotesi prospettata dall'amministrazione interpellante impinge nel divieto normativo che limita e conforma la capacità negoziale delle amministrazioni locali in tema di costituzione di nuovi organismi partecipati.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 21/01/2013