



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 18 maggio 2015

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 26 marzo 2015 con la quale il Sindaco del comune di Vadano al Lambro (MB) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del comune di Vedano al Lambro, con nota del 26 marzo 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina dei piani di razionalizzazione delle società partecipate, prevista dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014.

Premette che il Comune detiene una società, partecipata al 45%, che gestisce una farmacia. Pertanto, richiamata la disciplina posta dall'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190/2014, chiede se società partecipate da enti locali, che gestiscono farmacie, rientrino tra quelle assoggettate alla predetta disciplina di razionalizzazione.

Nel secondo quesito, richiamata altra disposizione della medesima legge di stabilità per il 2015 (l'articolo 1, comma 609, lettera d: *"dopo il comma 4 é inserito il seguente: «4-bis. Le spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) E4121 e E4122, e i medesimi proventi sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno"*), chiede se l'entrata derivata dalla vendita delle quote della società partecipata che gestisce la farmacia possa rientrare fra quelle oggetto della disciplina.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 Vedano al Lambro (MB), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'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 per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del comune di Vedano al Lambro, con nota del 26 marzo 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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 della funzione 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, 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una 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 (deliberazione n. 54 del 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 o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali. Tanto premesso, l'istanza del sindaco di Vedano al Lambro risulta ammissibile, afferendo all'interpretazione di norme disciplinanti limiti generali di finanza pubblica alla detenzione di società partecipate.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia,

potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

La legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190 ha disposto, all'articolo 1, comma 611, quanto segue: *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni".

La Sezione, in numerosi precedenti (da ultimo richiamati nella deliberazione n. 86/2015/QMIG), ha ricordato come la pretesa specificità del servizio farmaceutico vada limitata all'ambito normativo da cui è stata tratta, quello della disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (legge n. 475/1968 e legge n. 362/1991). Ai fini, invece, dell'applicazione di differenti norme, anche di finanza pubblica, la Sezione ha costantemente ritenuto di poter applicare un'eventuale eccezione alla ricorrenza di apposita previsione normativa. Infatti, il preteso ancoramento a principi ed esigenze di carattere costituzionale del servizio farmaceutico non esime che la concreta gestione di quest'ultimo osservi le regole di coordinamento della finanza pubblica, salve le eccezioni espressamente previste ed impregiudicato un eventuale vaglio di legittimità costituzionale (anche la gestione del servizio sanitario nazionale, come noto, è tenuta all'osservanza di norme di finanza pubblica, pur avendo la tutela della salute un ancoramento diretto all'art. 32 della Carta costituzionale).

Nel parere n. 449/2013, per esempio, la Sezione ha sottolineato che, in base alla

formulazione allora vigente dell'art. 114, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 267/2000, erano escluse dai vincoli di soggezione al patto di stabilità, dai limiti alle assunzioni di personale e dal contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria, le aziende speciali che gestivano servizi socio assistenziali, educativi, scolastici e dell'infanzia, culturali e farmacie. Le esclusioni testuali non permettevano, invece, di ritenere neutra la spesa di personale sostenuta dalle medesime aziende speciali ai fini dei tetti prescritti dagli artt. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 e dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, con la conseguenza che, anche per esse, vigeva l'obbligo del consolidamento in capo all'ente locale.

Nei pareri n. 447/2013 e n. 489/2011, la Sezione ha ritenuto che il servizio farmaceutico non possa essere ricondotto alla definizione di "settore sociale" (oggetto di differente disciplina, per esempio, nell'abrogato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008). L'articolo 114, comma 5-*bis*, del TUEL, infatti, nell'estendere ad istituzioni ed aziende speciali i limiti ed i divieti alle assunzioni previste per gli enti locali, faceva espresso riferimento alle "farmacie" a fianco dei "servizi socio-assistenziali" (che costituiscono propriamente il "settore sociale"), confermando l'impossibilità di ricondurre l'attività farmaceutica a quest'ultimo.

Nella deliberazione n. 403/2013 (conforme ad altri pronunciamenti), la Sezione aveva affermato come l'abrogato art. 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, fosse norma di portata generale che, nel limitare la detenzione di partecipazioni societarie in capo ai comuni, non prevedeva un distinguo tra società strumentali e società di interesse generale o tra tipo di servizio gestito. Da ciò traeva la conclusione che la specialità della disciplina di affidamento per alcuni servizi (fra cui, quello farmaceutico) investe solo questa fase, ovvero un aspetto diverso dalla razionalizzazione della detenzione di partecipazioni societarie, sul quale il legislatore era intervenuto.

Medesimo ragionamento interpretativo deve essere fatto, *mutatis mutandis*, in relazione agli obblighi discendenti dalla recente normativa sui piani di razionalizzazione societaria (art. 1, commi 611 e seguenti, della legge di stabilità per il 2015), che fa riferimento alla mera detenzione di partecipazioni, senza ulteriori precisazioni in ordine al servizio gestito.

Il secondo quesito involge l'interpretazione di altra disposizione della legge di stabilità per il 2015. L'articolo 1, comma 609, lettera d, inserisce nell'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, un comma 4-*bis*, che dispone quanto segue: "*Le spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) E4121 e E4122, e i medesimi proventi sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno*").

Il Comune chiede, pertanto, se l'entrata derivata dalla vendita delle quote di società partecipata che gestisce una farmacia possa rientrare fra quelle interessate dalla disciplina.

Anche per il presente quesito si deve sottolineare come la lettera della norma faccia generico riferimento a tutte le spese in conto capitale (ad eccezione di quelle per l'acquisto di ulteriori quote societarie) effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione di società partecipate gerenti servizi pubblici locali, senza alcun riferimento ad una specifica tipologia.

Non sembra possa pervenirsi a differenti conclusioni in virtù della collocazione della norma, inserita nell'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, che, nella rubrica, fa riferimento agli "*Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*" e, nel corpo dell'articolo, in prevalenza, ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. La norma, introdotta dall'art. 25, comma 1, lett. a), del decreto-legge 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, al fine di completare la disciplina delle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali (presente nel successivo articolo 4 del d.l. n. 138/2011, successivamente dichiarato incostituzionale, per contrasto con l'esito referendario del giugno 2011, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012) contiene, infatti, al suo interno, altre disposizioni riferite a tutte le società gerenti servizi pubblici locali, come il comma 5 (poi abrogato dalla legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013) ed il comma 6, più volte interpretato nel senso ora indicato della scrivente Sezione regionali di controllo (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 147/2012/PAR, n. 219/2012/PAR e n. 447/2013/PAR).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in relazione ai quesiti posti dal Comune istante, evidenzia che la disciplina di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, imposta dall'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014, si riferisce a tutte le società detenute dagli enti locali, senza rilievo per la tipologia di servizio gestito.

L'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, prevista dall'art. 1, comma 609, della legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014, per le spese in conto capitale effettuate dagli enti locali con i proventi della dismissione di società partecipate non fa riferimento alla tipologia di servizio pubblico gestito dalla società dismessa.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
28 maggio 2015
Il direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)