



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 5 novembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 80 del 16 ottobre 2019, con cui il Sindaco del Comune di Suzzara (MN) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Suzzara (MN) chiede un parere in merito alla possibilità di acquisire quote societarie da parte di un'azienda speciale, interamente partecipata dall'Ente.

In particolare, il Sindaco *“premessò: - che con deliberazione consiliare n. 14 del 17/03/2007 il Comune di Suzzara ha costituito la società a totale partecipazione pubblica del Comune stesso “Suzzara Servizi srl” per la gestione della farmacia comunale; - che successivamente, con deliberazione consiliare n. 14 del 23/03/2013, si procedeva alla trasformazione della società “Suzzara Servizi srl” in Azienda Speciale “Suzzara Servizi”; - che l'Azienda Speciale ha per oggetto la gestione di farmacie delle quali sia titolare il Comune di Suzzara ed in particolare, in tale ambito, l'Azienda può, fra l'altro, esercitare attività di assistenza domiciliare, gestire servizi a favore di anziani e di portatori di handicap, nonché della persona in generale in materia di tutela della salute e prevenzione degli stati patologici, in strutture sanitarie, assistenziali, specialistiche, polispecialistiche e comunque necessarie allo svolgimento di attività di carattere sanitario, socio-sanitario, assistenziale e sociale; - che lo statuto dell'Azienda Speciale prevede testualmente “la partecipazione o costituzione di società da parte dell'Azienda per il raggiungimento dei propri fini o la realizzazione delle proprie attività, deve essere preventivamente autorizzata dal Comune, che ne determina contestualmente indirizzi e vincoli”; - che l'azienda speciale, per il raggiungimento dei propri fini e per la realizzazione delle proprie attività, intende procedere all'acquisto totale o parziale di una società operante nel settore socio-sanitario e dell'assistenza medica di base e specialistica; - che il Comune ritiene strategico autorizzare tale operazione che consente all'Azienda Speciale di potenziare la propria attività, tenuto conto anche delle linee guida di Regione Lombardia in merito all'assistenza medica e socio-sanitaria prevista dal POT e PRESST (Presidi Socio Sanitari territoriali);*

chiede

l'autorevole parere di codesta Sezione Regionale della Corte dei conti in ordine alla possibilità di acquisire, totalmente o parzialmente, da parte di un'azienda speciale totalmente partecipata dal Comune, quote societarie per la realizzazione delle proprie finalità ed attività, stante la previsione statutaria sopra indicata".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità per le Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo «*pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*». La richiesta di parere può dichiararsi, dunque, ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Suzzara (MN), in qualità di legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL).

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento

ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Si precisa, peraltro, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, inoltre, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. Sul punto, si richiama la recente deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, depositata in data 16 ottobre 2019, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

2. Ciò posto, si ritiene che la richiesta di parere, per come formulata, sia inammissibile sotto il profilo oggettivo, poiché mira ad ottenere un avallo preventivo, rispetto a specifici atti gestionali, da parte della Sezione. La richiesta, difatti, attiene ad una

vicenda concreta, relativa all'adozione di atti gestionali che rientrano, invece, nella sfera amministrativa e, dunque, nell'ambito della responsabilità propria non solo dell'Ente ma anche dell'azienda speciale dallo stesso partecipata (nel caso di specie, l'azienda speciale dovrebbe procedere all'acquisto di quote societarie, mentre l'Ente dovrebbe autorizzare tale operazione, in base alle previsioni dello Statuto dell'azienda speciale). È evidente, pertanto, che la Sezione non può essere inserita nel processo decisionale in parola, con il rischio di condizionare quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

La richiesta in esame, infine, potrebbe essere foriera anche di una possibile interferenza con la funzione di controllo, svolta dalla Sezione, ai sensi del d.lgs. n. 175/2016.

L'articolo 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. in parola, difatti, prevede che *“Ai fini del presente decreto si intendono per: a) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale”*. Ne deriva, dunque, che ai fini dell'applicazione delle norme in materia di società pubbliche, tra le *“amministrazioni pubbliche”* sono espressamente ricompresi anche gli enti pubblici economici a cui, per consolidata giurisprudenza, sono riconducibili le aziende speciali di cui all'articolo 114 del TUEL (*ex multis*, vd. Consiglio di Stato n. 641/2012). L'applicazione delle previsioni del d.lgs. n. 175/2016 alle aziende speciali (e, in particolare, dell'obbligo in capo alle stesse di adottare un autonomo provvedimento di revisione delle partecipazioni detenute) è stata ribadita dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze che, nell'ambito delle Linee guida per la revisione periodica delle partecipazioni, ex articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016, prevede che *“...la nozione di organismo “tramite” non comprende gli enti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del TUSP ai sensi del menzionato articolo 2, comma 1, lett. a), come i consorzi di cui all'art. 31 del TUEL e le aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL che dovranno procedere ad adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute”*.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Suzzara (MN).

Il Relatore

(dott.ssa Marinella Colucci)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

6 novembre 2019

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

