



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendario - relatore

nella Camera di consiglio del 25 marzo 2020

### **DELIBERAZIONE**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 13/12/2019, inviata a mezzo PEC il 16/12/2019 (prot. Corte dei conti n. 2544 del 17/12/2019), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Città di Castello, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA nella camera di consiglio del 25 marzo 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, la relatrice, Dott.ssa Annalaura Leoni;

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Consiglio delle Autonomie locali per la Regione Umbria in data 13 dicembre 2019, ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, richiesta di parere del 6 dicembre 2019 formulata dal Sindaco del Comune di Città di Castello, volta a verificare l'ascrivibilità tra le proprie partecipazioni – ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 175/2016 – di una società il cui titolo partecipativo è costituito da "azioni di partecipazione cooperativa", ex art. 5 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

Con nota esplicativa – allegata alla richiesta di parere e richiamata ai fini della individuazione del quesito più specificamente presentato a questa Sezione regionale di controllo – l'Ente rappresentava di essere titolare di azioni di partecipazione cooperativa emesse in occasione della trasformazione della Fattoria Autonoma Tabacchi Società Civile in Società cooperativa a responsabilità limitata F.A.T. soc. coop. a r.l., quale conversione dei diritti patrimoniali maturati a favore dei soci dell'originaria società, ai sensi dell'art. 5 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

Richiamata la disciplina dettata dagli artt. 5 e 6 della l. n. 59/1992, l'Amministrazione comunale segnalava che *"dette disposizioni sono state recepite nello statuto sociale della F.A.T. soc. coop. a r.l., nel quale viene inoltre specificato che il patrimonio della società è costituito, tra l'altro, dal capitale sociale rappresentato dalle azioni di partecipazione cooperativa (art. 12, com. 1 lett. c) - (voce "Riserve statutarie" come da sez. Patrimonio Netto del bilancio) - ed altresì che non è ripartibile durante l'esistenza della società la "riserva per azioni di partecipazione cooperativa" formatasi in sede di costituzione mediante trasformazione effettuata in data 06/12/1996 (art. 15, ultimo com.)"*.

Il Comune formulava, pertanto, richiesta a questa Sezione regionale di controllo di *"parere circa la qualificazione della F.A.T. soc. coop. a r.l. come "società partecipata" dal Comune di Città di Castello ai sensi e per gli effetti delle norme del D.Lgs. 175/2016 e ai fini dell'espletamento dei conseguenti obblighi ed adempimenti in capo al Comune"*, a fronte dell'incertezza circa la qualificabilità dell'ente stesso, in quanto possessore di azioni di

partecipazione cooperativa, quale socio o mero finanziatore esterno della società, segnalando, altresì, che *"la società ha dichiarato in varie occasioni, in risposta a richieste del Comune, di non considerarsi società partecipata da una pubblica amministrazione in quanto nessuno dei soci aventi diritto di voto è un soggetto pubblico"*.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto formulata dal Sindaco ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

La stessa, d'altro canto, non appare rispondente ai requisiti di ammissibilità oggettiva, necessari a consentire un esame nel merito del quesito posto a questa Sezione.

Come noto, affinché la Corte dei conti possa pronunciarsi in sede consultiva, la questione ermeneutica alla stessa sottoposta deve necessariamente rivestire carattere di generalità ed astrattezza; il quesito, infatti, pur normalmente originato da una vicenda concreta – dalla quale, peraltro, deriva l'interesse dell'ente all'intervento in sede consultiva della Corte – deve comunque sostanziarsi in una richiesta idonea a consentire una pronuncia espressiva di principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

In proposito, la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009 ha posto in evidenza la necessità che la Sezione regionale valuti se la richiesta ricevuta consenta di *"rendere un parere [...] abbia quindi valore di utilità in termini generali ed astratti e non soltanto in funzione delle particolaristiche e contingenti aspettative dell'Ente richiedente"*. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno ribadito che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia della contabilità pubblica e resta comunque limitata a tematiche di ordine generale, lontane dall'esame di specifici casi concreti di gestione (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/2010).

Gli stessi principi sono stati, peraltro, riaffermati in numerose delibere di questa Sezione (tra le più recenti del. n. 78/2019/PAR), ove si è sottolineato che l'attività consultiva non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale, ma al contrario deve limitarsi esclusivamente all'interpretazione generale e astratta delle norme.

Al contrario, nella fattispecie la Sezione non è stata interrogata al fine di ottenere l'interpretazione del quadro normativo applicabile, nella sua generalità ed astrattezza, anche alla specifica fattispecie d'interesse del Comune richiedente – menzionata, al più a fini meramente esemplificativi e chiarificatori della richiesta formulata –, bensì ad esprimere una specifica valutazione in ordine alla qualificabilità della società F.A.T. soc. coop. a r.l. – anche

in considerazione delle peculiari connotazioni della fattispecie espresse nella nota esplicativa del quesito – quale partecipata dall'ente locale.

Occorre, inoltre, rilevare che dal referto deliberato da questa Sezione di controllo in relazione al "Piano di ricognizione e revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (art. 24 del d.lgs. n. 175/2016)" effettuata dagli enti pubblici con sede in Umbria (del. n. 5/2019/VSGO) emerge che il Comune di Città di Castello ha approvato con DCC n. 73 del 28.09.2017 la dismissione della propria quota di partecipazione nella predetta società e che *«dal piano di razionalizzazione del Comune di Città di Castello risulta che i "tempi non [sono] stimabili perché legati all'esito di procedimento legale". In particolare, "il rapporto ... tra il Comune e la società è rappresentato da azioni di partecipazione cooperativa. Tale partecipazione [disciplinata dall'art. 5 della L. 59/1992] è ... priva del diritto di voto e privilegiata nella ripartizione degli utili e nel rimborso del capitale. Dunque i sottoscrittori di azioni di partecipazione cooperativa dovrebbero essere intesi piuttosto come degli investitori senza prendere parte allo scambio mutualistico insito nella natura della forma societaria cooperativa. È dubbio pertanto se sia più corretto qualificare i medesimi come finanziatori esterni alla cooperativa o se di contro si possa attribuire anche ad essi la qualifica di socio a tutti gli effetti di legge". Il Comune, non avendo ottenuto la liquidazione delle quote a seguito di recesso, ha azionato le vie legali per la risoluzione del rapporto».*

Le decisioni del Comune sul punto apparirebbero ad oggi mutate, avendo lo stesso successivamente dichiarato di ritenere scarsamente utile il ricorso ad un'azione legale per vedersi riconoscere il diritto alla liquidazione della quota (in questi termini la *"Relazione alla data del 14 dicembre 2018 sullo stato di attuazione delle iniziative previste nel piano di revisione straordinaria delle società partecipate"* trasmessa dall'Ente a questa Sezione); ciò non consente di escludere, d'altro canto, che il quesito sia da qualificarsi inammissibile sotto il profilo oggettivo altresì in ragione delle possibili interferenze con le funzioni attribuite in sede giurisdizionale a questa o ad altra magistratura, nonché con la funzione di controllo svolta da questa Sezione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 in materia di esame dei piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (in termini analoghi, si veda Sez. contr. Lombardia 434/PAR/2019), costituendo tale eventualità un limite all'esercizio della funzione consultiva da parte della magistratura contabile; tale funzione, infatti, *"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"* (così, di recente, Sez. Autonomie 24/SEZAUT/2019/QMIG).

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui alla premessa in fatto della presente deliberazione.

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Città di Castello, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2020.

Il Magistrato estensore  
f.to Annalaura Leoni

Il Presidente  
f.to Antonio Marco Canu

Depositato il 27 marzo 2020  
Il Preposto della Sezione  
f.to Roberto Attilio Benedetti