



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA**

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**

**PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell' adunanza del 14 settembre 2009**

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 l'ordinanza n.160 del 15 luglio 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune di Campione d'Italia;

udito il relatore, dott. Giancarlo Penco.

### **Premesso**

Con nota Prot. n. 85 del 10 luglio 2009. il Sindaco del Comune di Campione d'Italia (Co), pone il quesito in ordine alle modalità di copertura delle perdite, determinatesi in una società per azioni partecipata totalmente da enti pubblici, che hanno superato il terzo del Capitale Sociale.

Alla chiusura dell'esercizio 2008 l'assemblea dei soci ha deliberato di riportare la perdita all'esercizio successivo, ma l'andamento della gestione nel corso dell'anno 2009, pur presentando risultati positivi, non consente di garantire un riequilibrio della situazione patrimoniale.

Viene inoltre evidenziato che l'amministrazione è disponibile ad assicurare le risorse finanziarie necessarie per la copertura delle perdite in ragione del ruolo rilevante svolto dalla stessa società nel tessuto economico del territorio comunale,

mentre gli altri soci hanno manifestato la indisponibilità al ripianamento delle perdite.

Nella prospettiva di dover procedere agli adempimenti di cui all'art. 2447 c.c., il Sindaco chiede, in particolare, il parere della Sezione in merito alla legittima possibilità per il comune, socio di maggioranza relativa al 46%, di procedere unilateralmente al parziale o totale ripiano delle perdite, oppure ad un versamento in conto riserve di un adeguato importo al fine di assicurare la continuità aziendale.

A seguito di specifica richiesta istruttoria, il comune ha comunicato, con nota n. 90 del 7 agosto 2009, che il quesito verte sulla Società per la gestione della casa da gioco di campione d'Italia per la quale è prevista una specifica disciplina normativa

### **Considerato**

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non

esaurisce, quindi, la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito

all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che

modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione. L'ambito oggettivo va oggi integrato con le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti dall'art. 67, commi 8 e seguenti del D.L. 122/2008 convertito nella l. n. 133/2008.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

### **Ritenuto**

Nel caso di specie, mentre sussistono le condizioni di ammissibilità soggettiva, dal punto di vista oggettivo la richiesta risulta priva del requisito della generalità. Infatti essa pone il problema della legittimità di scelte concrete che sono di esclusiva competenza degli Amministratori dell'Ente e sono finalizzate al ripianamento di perdite già accertate dalla Società di gestione del Casinò che svolge un'attività imprenditoriale regolata dalla legge, ma che non può essere riconducibile all'esercizio di pubbliche funzioni, né a quello di pubblico servizio.

L'inammissibilità è inoltre motivata dalla considerazione che dalla funzione consultiva viene esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'Ente interessato.

In termini generali, comunque, si prospettano alcune valutazioni che si ritengono utili per le conseguenti decisioni che l'Amministrazione vorrà prendere nell'ambito della propria autonomia.

Questa Sezione ha avuto modo di occuparsi degli aspetti specifici della società di gestione della Casa da gioco di campione d'Italia in occasione del quesito posto dalla Provincia di Como e nel quale, con deliberazione n. 344/2009/PAR dell'11 giugno 2009, è stato affermato che la società è assoggettata alla disciplina prevista dall'art. 1, commi 725 e segg. della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

Con tale deliberazione sono stati richiamati i profili di inquadramento normativo che connotano le peculiarità della gestione della società del casinò di Campione d'Italia:

- La costituzione è prevista per legge, sulla base di un'autorizzazione ministeriale.
- La società è sottoposta alla vigilanza dei Ministeri dell'Economia e dell'Interno.
- La composizione societaria e le quote sociali sono determinate dalla legge e da decreto ministeriale.
- I proventi di gestione devono essere destinati oltre che ai soci della società (Comune di Campione d'Italia, Provincia di Como, Lecco, Varese) anche allo Stato.

Pur tenendo conto delle peculiarità evidenziate, si osserva che le soluzioni prospettate nel quesito sono orientate ad accollare al solo Comune una parte delle perdite conseguite escludendo gli altri Soci dall'obbligo di sostenere pro-quota i conseguenti oneri, violando così il principio solidaristico di partecipazione alla gestione in misura proporzionale al Capitale Sociale sottoscritto. In ogni caso, ove esistano ragioni per le quali sussiste un preminente interesse del Comune di Campione di procedere alla copertura delle perdite già verificatesi a suo totale carico, queste dovrebbero essere adeguatamente ed esplicitamente motivate.

Spetta comunque all'Ente Locale, nell'ambito della propria autonomia, individuare, in concreto, le soluzioni necessarie per assicurare la continuità della Società in modo da evitare i possibili effetti negativi sulla comunità amministrata.

In ordine alle perdite di gestione occorre infine che siano valutate attentamente le cause che le hanno determinate in quanto l'insufficienza delle risorse

trasferite potrebbe dar luogo a responsabilità degli amministratori sotto il profilo del danno derivante all'ente per l'impiego delle risorse necessarie a ripianare i disavanzi all'organismo partecipato, ove il fatto sia stato causato da un'analisi gravemente carente delle necessità dell'organismo.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

**Il Relatore**

Giancarlo Penco

**Il Presidente**

Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria il 18.09.2009

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)