



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**  
**Delibera n. 33/2010/SRCPIE/PAR**

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 27 aprile 2010 composta dai Magistrati:

|                             |                       |
|-----------------------------|-----------------------|
| Dott. Gianfranco BATTELLI   | Presidente f.f.       |
| Dott. Salvatore CORRADO     | Consigliere           |
| Dott. Walter BERRUTI        | Referendario relatore |
| Dott.sa Alessandra OLESSINA | Referendario          |

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 - 3 luglio 2009 avente ad oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Cossogno n. 554 del 15 febbraio 2010, protocollata in arrivo il 22 successivo, recante un quesito sulla possibilità di costituire una società mista diretta al recupero, alla gestione, alla valorizzazione, all'eventuale alienazione di fabbricati in stato di abbandono, acquisiti o da acquisire al patrimonio comunale;

Vista l'Ordinanza n. 17/PAR/2010 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### FATTO

Il Comune di Cossogno, con nota a firma del proprio sindaco, richiamato il disposto dell'art. 13 D.L. 4 luglio 2006 n. 223 (conv. in L. 4 agosto 2006 n. 248), recante norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza e, in particolare, limiti all'attività delle società costituite o partecipate dagli enti locali, ha posto un quesito sulla possibilità di costituire una società mista a capitale pubblico - privato diretta al recupero, alla gestione, alla valorizzazione, all'eventuale alienazione di

fabbricati in stato di abbandono, acquisiti o da acquisire al patrimonio comunale.

#### MOTIVAZIONI

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, poiché la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame è stata sottoscritta dal sindaco, pertanto è ammissibile sotto il profilo soggettivo.

2. I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004 e nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Si evidenzia inoltre che, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta gestione dell'Ente.

Nella parte in cui il quesito posto assume carattere generale e verte sui modi di gestione, valorizzazione e cessione del patrimonio pubblico può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito. Il comune richiedente, premesso che nei centri abitati del proprio territorio vi sono fabbricati abbandonati e degradati, diventati di proprietà comunale, chiede lumi sulla possibilità di costituire una società mista diretta alla ristrutturazione, alla gestione, all'eventuale vendita dei medesimi. L'ente inoltre dubita che una tale attività sociale possa incorrere nel divieto previsto dall'art. 13 D.L. 4 luglio 2006 n. 223 conv. in L. 4 agosto 2006 n. 248 (c.d. decreto "Bersani").

Come ormai acclarato in sede scientifica ed operativa, nella pubblica amministrazione il ricorso allo strumento societario può consentire di realizzare economie di gestione, nonché di agire con maggiore efficienza ed efficacia.

L'art. 113 TUEL prevede che l'erogazione dei servizi pubblici locali possa avvenire tramite società a capitale misto pubblico privato (cfr., in particolare, il comma 5).

L'art. 116 TUEL consente agli enti locali la costituzione di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria per l'esercizio dei servizi pubblici di cui al precedente art. 113 bis (servizi pubblici privi di rilevanza economica), per la realizzazione d'infrastrutture e altre opere d'interesse pubblico.

Il seguente art. 120 disciplina la speciale figura della società di trasformazione urbana, società per azioni mista per la progettazione e realizzazione d'interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti (cfr. in materia la Circolare esplicativa del Ministero dei lavori pubblici dell'11 dicembre 2000 n. 622). Tale società acquisisce gli immobili interessati dall'intervento e provvede alla

trasformazione e alla commercializzazione degli stessi (comma 2). Alla medesima possono essere conferiti beni di proprietà degli enti locali interessati (comma 3).

La L. 27 dicembre 2004 n. 311, poi, con chiaro scopo agevolativo, prevede (art. 1, comma 275) l'esenzione fiscale per le operazioni, gli atti, i contratti, i conferimenti e i trasferimenti d'immobili di proprietà dei comuni, ivi comprese le operazioni di cartolarizzazione di cui alla L. n. 410/ 2001, eseguite, ai fini della valorizzazione del patrimonio immobiliare, in favore di fondazioni o società.

Ciò posto, venendo alla fattispecie in esame, il conferimento di beni del patrimonio disponibile a una società mista diretta al recupero, alla gestione e alla valorizzazione degli stessi, ferme restando le necessarie valutazioni di opportunità e convenienza, che restano riservate alla discrezionalità dell'ente, così come l'attenta valutazione degli immobili da conferire, appare in linea di principio consentita dall'ordinamento, ferma l'osservanza dei diversi limiti previsti. In particolare, va evidenziato quanto segue.

a) L' art. 3, commi 27 e 28 L. 24 dicembre 2007 n. 244 dispone che le amministrazioni pubbliche non possono procedere alla costituzione di nuove società che abbiano per oggetto la produzione di beni e di servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. La norma precisa che è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi d'interesse generale, nonché la partecipazione in tali società, e che l'accertamento della predetta finalità è espressamente demandato all'ente che deve compiere tale verifica prima di

decidere per la relativa costituzione (cfr., sul punto, Sez. Lombardia, parere 11 aprile 2008 n. 23, nel quale, peraltro, si affronta il caso, diverso da quello all'esame, di una società deputata ad acquistare immobili di ogni genere, a realizzarne di nuovi e a commercializzarli). Tale verifica verterà soprattutto sul raffronto tra l'attività della costituenda società, emergente dal progetto di statuto, con l'attività istituzionale dell'ente e dovrà estrinsecarsi in una congrua motivazione (cfr. Sez. Veneto, parere 15 gennaio 2009 n. 5).

b) La scelta del socio privato e l'affidamento del servizio devono sottostare alle regole e ai principi di evidenza pubblica (analogamente dispongono gli artt. 113, 116 e 120 TUEL cit.; sull'affidamento a società a capitale misto, cfr. Consiglio di Stato a.p. 3 marzo 2008 n. 1).

c) L'art. 13 D.L. 4 luglio 2006 n. 223 conv. in L. 4 agosto 2006 n. 248 (cd. Decreto Bersani) prevede che *"Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri*

*soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società o enti. Le società di cui al comma 1 sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1.”*

La norma limita l'attività delle società costituite dagli enti locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dei medesimi enti, che possono svolgere l'attività solo a beneficio dell'ente costituente e affidante. Detta disposizione è diretta, nella logica di tutela del libero mercato, a evitare qualunque forma di vantaggio in capo a tali società. Dal divieto di svolgere prestazioni per soggetti diversi sono invece escluse le società affidatarie di servizi pubblici locali. La giurisprudenza amministrativa ha definito strumentali all'attività dei detti enti, con esclusione, come ricordato, dei servizi pubblici locali, tutti quei beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali. Le società strumentali sono, infatti, strutture costituite per svolgere attività rivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione e non al pubblico. Si distinguono, pertanto, da quelle costituite per l'erogazione dei servizi pubblici locali, che mirano a soddisfare direttamente e in via immediata esigenze generali della collettività (cfr. Consiglio di Stato, 12 giugno 2009 n. 3766; 14 aprile 2008 n. 1600).

Il legislatore ha evidentemente inteso evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e assicurare condizioni di parità tra gli operatori, impedendo che

società formalmente privatizzate, ma soggette ad influenza dominante dei pubblici poteri, possano operare liberamente sul mercato traendo vantaggio dal regime speciale di cui godono (cfr. Sez. Veneto, parere 19 giugno 2009 n. 106).

Il quesito verte anche sull'applicazione, nella specie, della norma in discorso. La società che il Comune ipotizza di costituire, secondo quanto è dato intendere, dovrebbe occuparsi di recupero, gestione, valorizzazione ed eventuale vendita di fabbricati degradati situati nei centri abitati dell'ente territoriale medesimo, che quest'ultimo ha acquisito e che si trova a dover gestire. Una tale attività, pur potendo, indirettamente, avvantaggiare singoli cittadini, risulta rivolta a beneficio dell'ente di riferimento e in funzione strumentale rispetto a propri compiti. Questo, infatti, dovrebbe comunque provvedere alla cura di immobili facenti parte del proprio patrimonio. Mancano quindi i riferiti caratteri del servizio pubblico, quale produzione di beni e servizi volti a soddisfare direttamente e in via immediata esigenze generali della collettività. Pertanto, non ricorrendo le altre ipotesi di deroga, l'attività di cui sopra, espletata in forma societaria, appare soggetta alle limitazioni di cui all'art. 13 cit., e, quindi, all'esclusiva in favore del Comune costituente.

Dalla richiesta di parere emerge che la costituenda società avrebbe anche la facoltà di alienare gli immobili conferiti.

In proposito va sommariamente ricordato che, partire dalla metà degli anni Novanta, il legislatore ha favorito le dismissioni di immobili pubblici, allo scopo di reperire risorse finanziarie, occupandosi soprattutto del patrimonio statale e prevedendo diverse forme di dismissione (basti citare, fra le tante,

L. n. 86/1994 e L. n. 662/1994 sulla costituzione di fondi immobiliari, L. n. 662/1996, art. 3 commi 99 e ss. sull'alienazione in deroga alle norme di contabilità di Stato, D.L. n. 351/2001 conv. in L. n. 410/2001 sulla dismissione mediante cartolarizzazione, D.L. n. 269/2003 conv. in L. n. 326/2003 sulla costituzione di società di trasformazione urbana con finalità di valorizzazione, trasformazione, gestione e commercializzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, D.L. 15 aprile 2002 n. 63, conv. in L. 15 giugno 2002 n. 112, art. 7 sulla costituzione della Patrimonio dello Stato S.p.a., a totale capitale pubblico, cui vengono trasferiti i diritti immobiliari dello Stato). Quanto agli enti territoriali, l'art. 12 L. 15 maggio 1997 n. 127 si limita a prevedere che *"i comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla L. 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454 , e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato."* Come precisato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato 13 luglio 2006 n. 4418) la norma, diretta ad agevolare le dismissioni dei beni degli enti locali, presenta un carattere di specialità che consente di ritenerla ancora in vigore, nonostante essa non sia stata ripetuta nel TUEL.

L'art. 120 TUEL cit., poi, con riferimento alla speciale figura della società di trasformazione urbana costituita dagli enti locali, prevede che gli immobili acquisiti dalla medesima, anche mediante conferimento da parte degli enti costituenti, siano trasformati e commercializzati.

Tanto premesso e venendo al caso di specie, appare necessario, onde evitare un possibile depauperamento dell'ente pubblico, che l'eventuale alienazione

dei beni conferiti nella società mista sia correlata e funzionale alla loro valorizzazione e che l'impiego, a tale scopo, dello strumento societario non comporti l'elusione delle norme dettate in materia di finanza pubblica o di attività contrattuale degli enti pubblici.

In particolare, si evidenzia la necessità che la società si doti di procedure di tipo competitivo dirette a realizzare sul mercato il più elevato valore di cessione. Inoltre, giusta quanto sopra, è opportuno che le corrispondenti entrate siano utilizzate per investimenti finalizzati alla suddetta valorizzazione.

P.Q.M.

Nelle estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 27 aprile 2010.

Il Referendario Relatore  
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.  
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 28 aprile 2010

Il Dirigente  
(Dott. Gregorio VALENTINI)  
F.to Dott. Federico SOLA