



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 14/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 2 marzo 2010, composta dai Magistrati:

Dott.	Ugo REPPUCCI	Presidente
Dott.	Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario
Dott.ssa	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;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Poirino, n. 1784 del 29 gennaio 2010, recante quesiti inerenti le società partecipate dagli Enti locali;

Vista l'Ordinanza n. 7/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 Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Poirino, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante una serie di quesiti inerenti le società partecipate dagli Enti locali.

Il Comune, intendendo costituire una società a responsabilità limitata per la realizzazione e la gestione di impianti fotovoltaici, chiede di sapere: se, alla luce di quanto disposto dall'articolo 19, comma 1, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, la società costituenda sia assoggettata alle regole del patto di stabilità, nonostante la mancata emanazione del previsto decreto interministeriale; se la situazione finanziaria della società debba essere analizzata unitamente a quella dell'ente locale tramite un bilancio consolidato e se, conseguentemente, il rispetto del patto di stabilità debba essere valutato attraverso questa forma non ancora regolamentata ed in

assenza di una modulistica di riferimento; se l'indebitamento della società sia da conteggiare unitamente all'indebitamento del Comune in funzione dei nuovi parametri di deficiarietà approvati nel 2009 e applicabili dal 2010 per gli enti locali; infine se eventuali responsabilità patrimoniali determinatesi nel corso della gestione della costituenda società possano ricadere in qualche modo, non solo sull'Amministratore delegato della stessa società, ma anche sui funzionari e sull'Amministrazione comunale.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

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 alla 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, visto che 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 dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Poirino, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

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 dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, 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".

Inoltre, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Infine, sempre con riferimento al profilo dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, nei sopracitati atti di indirizzo, nonché già in precedenti deliberazioni di questa stessa Sezione, si è evidenziato che la funzione consultiva non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni su comportamenti amministrativi oggetto di iniziative giudiziarie, anche eventuali, proprie 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 sovrapporsi a quella degli organi giudiziari.

Per quanto appena precisato, l'ultimo quesito posto con la richiesta in esame, in quanto inerente a profili di responsabilità patrimoniali determinatesi nel corso della gestione della costituenda società, è da ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

Per il resto la richiesta in esame attiene alla materia della contabilità pubblica, in quanto verte questioni che riguardano l'attività finanziaria dell'ente e l'applicazione di principi di coordinamento della finanza pubblica.

La stessa richiesta viene tuttavia esaminata da un punto di vista generale ed astratto, lasciando all'Amministrazione interessata ogni valutazione sull'attività da porre in essere.

Nei limiti sopra descritti la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

L'articolo 19, comma 1, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha introdotto all'articolo 18 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nuove disposizioni che si inseriscono nel più generale processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali e di disciplina delle società utilizzate dagli enti locali per la loro erogazione (comma 2 *bis* del richiamato art. 18).

La citata disposizione ha espressamente esteso alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo (che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione), i divieti e le limitazioni alle assunzioni di personale e le disposizioni di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva, indennitaria e per consulenze, previste a carico delle amministrazioni controllanti.

Inoltre con la stessa disposizione si è stabilito che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle medesime società.

Quest'ultima disposizione fa seguito a quanto già previsto dall'articolo 23, *bis*, comma 10, dell'articolo 18 del già richiamato decreto legge n. 112 del 2008, che, nel testo da ultimo modificato dall'art. 15, comma 1, lett. e) e f), del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, prescrive che "il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro il 31 dicembre 2009, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, tenendo conto delle scadenze fissate al comma 8, e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale".

Si precisa che, ai sensi del comma 1 del citato articolo 23 *bis*, le disposizioni dello stesso articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e

prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili, fatte salve le disposizioni, ivi richiamate, in materia di distribuzione di gas naturale, in materia di distribuzione di energia elettrica, e relativamente alla gestione delle farmacie comunali e del trasporto ferroviario regionale.

Tanto premesso, appare chiaro a questo collegio, come le norme citate prevedano un assoggettamento al patto di stabilità delle società ivi definite, condizionata alla definizione delle modalità e della relativa modulistica.

Conseguentemente, non può farsi derivare, dalle stesse norme, l'obbligo, in capo agli enti controllanti, di valutare il rispetto del patto di stabilità attraverso un bilancio consolidato funzionale ad un'analisi della situazione finanziaria della società unitamente a quella dell'ente locale.

Tali considerazioni valgono anche ai fini del calcolo dell'indebitamento dell'Ente.

Al riguardo si segnala, tuttavia, come questa magistratura contabile, avuto riguardo anche ai principi contabili internazionali (IPSAS n. 6) ed in linea con i nuovi principi contabili per gli enti locali allo stato elaborati dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali (principio n. 4), non abbia mancato di evidenziare come il bilancio consolidato sia un valido strumento per conoscere e valutare la situazione finanziaria, oltre che economica e patrimoniale degli enti che consolidano i conti (cfr. Sezione Regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 4, del 14 febbraio 2008). Parimenti, in altra sede, si è sottolineata l'esigenza di tener conto, comunque, dei risultati delle società a partecipazione pubblica totalitaria o maggioritaria (in termini di ammontare di spese e di debito), insieme a quelli dell'ente locale, al fine di evitare il formarsi di situazioni

occulte di debito destinate a gravare sulla collettività pubblica (cfr. Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 17, del 13 ottobre 2006).

“D'altronde, i risultati economici delle società a partecipazione pubblica non possono non avere ripercussioni sul bilancio dell'Ente locale che può essere considerato anche alla stregua di un'azienda capogruppo (holding) che, sulla base della rielaborazione dei dati di bilancio di ciascuna partecipata, è in grado di pervenire alla redazione del bilancio consolidato” (cfr. Sezione Regionale di controllo per la Puglia, Del. n. 15/PAR/2008).

Peraltro lo stesso articolo 152 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) stabilisce che il regolamento di contabilità degli enti locali “assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi”, mentre l'articolo 172, comma 1, lettera b), dello stesso testo unico, prevede tra gli allegati obbligatori del bilancio di previsione dell'Ente locale, anche le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali, costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce. Si richiama ancora, il successivo articolo 230 del TUEL, ove si legge che il regolamento di contabilità possa prevedere la compilazione del conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne.

Si rimarca, dunque, l'esigenza di un monitoraggio sui soggetti partecipati, funzionale ad un'attenta azione di direzione, coordinamento e supervisione delle attività delle società partecipate, da parte dell'Ente locale.

P.Q.M.

Nelle su 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 2 marzo 2010.

Il Primo Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Dott. Prof. Ugo REPPUCCI

Depositato in Segreteria il 2 marzo 2010
Il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI