CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 8/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 31 gennaio 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo 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, 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 d'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 deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Rivoli (TO), prot. n. 49969/11, del 24 novembre 2011, e pervenuta per il tramite del consiglio delle Autonomie il 2 dicembre 2011, recante un quesito in materia di dismissione di società partecipate dagli Enti locali;

Vista l'Ordinanza n. 5/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Rivoli ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un quesito inerente l'interpretazione dell'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78 del 2010, conv. nella legge n. 122 del 2010, che disciplina le situazioni ricorrendo le quali i Comuni possono mantenere le partecipazioni societarie e quelle che impongono la cessione delle partecipazioni.

La richiesta di parere è fondata sulla circostanza che la norma richiamata sopra prevede che i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti possano partecipare ad una sola società e siano tenuti a "*mettere in liquidazione le altre società già costituite entro il 31 dicembre 2011*".

Il Sindaco del Comune di Rivoli ha evidenziato che l'Ente locale detiene una partecipazione pari al 17,59% in una società denominata "Villa Melano s.p.a." e che gli altri soci sono Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. (con una quota pari al 50,04% del capitale), il Consorzio Cooperative Costruzioni (che detiene il 29,18% delle azioni) e la Alpina Italia S.p.A. (con una quota pari al 3,19% del capitale).

Il richiedente ha precisato altresì che la Regione Piemonte detiene il 72,361% del capitale della società Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.

Svolta questa premessa, il Sindaco di Rivoli rileva che l'obbligo di cessione delle partecipazioni azionarie previsto dal citato art. 14, co. 32 del d.l. 78 è escluso in relazione alle società il cui capitale sia detenuto paritariamente o proporzionalmente alla loro popolazione da più Comuni e chiede alla Sezione di "*esprimersi sull'equiparazione della partecipazione detenuta dalla Regione Piemonte, che nel caso di specie è di maggioranza, a quella dei Comuni citati nell'art. 14, comma 32 del D.L. n. 78/2010, ai fini della valutazione delle società eventualmente da mettere in liquidazione entro il 31/12/2011*".

Considerato in

DIRITTO

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.

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 all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetterebbe solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Rivoli ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

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 dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché 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".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di una disposizione, l'art. 14, co. 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, introdotta dal legislatore, nel suo testo attuale, nell'ambito delle manovre di stabilizzazione della finanza pubblica dirette a contenere i costi delle Amministrazioni pubbliche e a disciplinare le modalità organizzative degli Enti locali in relazione ad una complessiva razionalizzazione delle attività svolte dalle Amministrazioni pubbliche.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della 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. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su 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.

Indubbiamente, il quesito posto attiene a una fattispecie concreta e definita, ma la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando successivamente all'Ente le decisioni concrete da adottare in ordine all'attività gestionale.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

1. La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Rivoli riguarda, in sostanza, l'interpretazione e l'individuazione dell'ambito di applicazione della disposizione contenuta nell'art. 14, co. 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 che, nel testo attualmente vigente, prevede che "*Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire societa'. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le societa' gia' costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le societa' gia' costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle societa', con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da piu' comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola societa'; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre societa' gia' costituite*".

L'interesse ad ottenere il parere della Sezione trae origine dalla circostanza che l'Ente detiene numerose partecipazioni azionarie e deve decidere quali di esse mantenere o dismettere. In particolare, il Comune afferma di essere azionista di una società mista, partecipata sia da

Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., finanziaria che opera nel campo societario per conto della Regione Piemonte, che da altri azionisti privati. Partendo dal presupposto che la partecipazione azionaria della società finanziaria regionale piemontese sia riferibile direttamente alla Regione, il richiedente domanda alla Sezione se ai fini della decisione sul mantenimento della società Villa Molino S.p.A. sia applicabile ai Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 ed i 50.000 abitanti la previsione espressamente prevista per i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti che consente di non dismettere le società costituite da più Enti paritariamente o proporzionalmente alla loro popolazione, sostituendo la partecipazione di più Comuni con quella della Regione.

Il dubbio interpretativo del richiedente in ordine all'applicazione del co. 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 trae origine dalla circostanza che la norma prevede una pluralità di possibilità, alcune delle quali riferite ai Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti ed una sola riferita espressamente a quelli con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti. Il Sindaco del Comune di Rivoli domanda alla Sezione se "*in assenza di determinazione di modalità attuative da parte degli organi preposti*" sia possibile estendere una delle possibilità espressamente previste per i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti ai Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000, quale è Rivoli che, alla data del 31 dicembre 2010, aveva 49.591 abitanti.

2. In relazione al quesito proposto dal Sindaco del Comune di Rivoli la Sezione osserva quanto segue.

2.1. A partire dalla legge finanziaria per il 2008 il legislatore ha introdotto numerose disposizioni dirette a razionalizzare e contenere l'utilizzo dello strumento societario da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Infatti, con l'art. 3, co. 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è stato previsto che "*non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E` sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza"* (sul punto, in relazione all'interpretazione della norma ed ai profili applicativi la giurisprudenza

contabile si è pronunciata in più occasioni. Per tutte: Sez. contr. Piemonte 20 dicembre 2010, n. 92; Sez. contr. Lombardia, 15 settembre 2010, n. 861).

2.2. Dopo aver previsto in modo esplicito la possibilità di conservare le partecipazioni sociali collegate ed inerenti le finalità dell'Ente pubblico, il legislatore ha introdotto un ulteriore limite in relazione agli Enti locali, riferito alle loro dimensioni; il nuovo limite concorre con il precedente a definire i casi nei quali i Comuni possono ricorrere allo strumento societario per perseguire le loro finalità.

Infatti, il co. 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 richiama esplicitamente il co. 27 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008 specificando che i limiti quantitativi previsti dalla nuova disposizione operano in relazione alle sole partecipazioni ammissibili in base a quanto stabilito dalla disposizione da ultimo citata.

2.3. Il co. 32 dell'art. 14, oggetto del presente parere, è stato modificato in più occasioni.

Anche il testo originario distingueva la posizione dei Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti da quella dei Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti, prevedendo per i primi l'impossibilità di costituire nuove partecipazioni e stabilendo l'obbligo di dismissione di quelle già costituite, fatta salva la possibilità di partecipazioni paritarie o proporzionali al numero degli abitanti e stabilendo che i secondi potevano detenere una sola partecipazione.

Le modifiche normative che hanno condotto al testo attuale hanno riguardato, da un lato, la disciplina riferita ai Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti in relazione ai quali è stata introdotta la possibilità di mantenere le partecipazioni in società che presentassero particolari risultati finanziari, e, dall'altro il termine entro il quale devono essere cedute, da tutti i Comuni, le partecipazioni sociali non più consentite.

Nessuna modifica è stata introdotta in relazione alla disciplina che devono osservare i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti che è rimasta identica sin dall'introduzione nell'ordinamento della disposizione originaria.

Conseguentemente deve ritenersi che i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti possano conservare una sola partecipazione societaria, sempreché in relazione alla stessa venga verificata dal Consiglio comunale la sussistenza dei presupposti indicati nell'art. 3, co. 27 della legge n. 244 del 2007.

2.4 In considerazione delle numerose modifiche operate dal legislatore al testo originario dell'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78 del 2010 e del tenore della richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Rivoli si rendono necessarie due ulteriori precisazioni.

2.4.1 La prima di esse è riferita alla individuazione del termine entro il quale i Comuni con popolazione compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti sono tenuti ad effettuare la dismissione delle partecipazioni non più consentite.

La parte della disposizione che prevede il termine entro il quale deve essere effettuata la dismissione è stata modificata in più occasione e gli interventi normativi hanno suscitato numerose incertezze in ordine all'effettiva data stabilita dal legislatore. In proposito, la Sezione condivide l'orientamento espresso dalla Sezione di controllo della Lombardia, la quale, dopo aver ricostruito il quadro normativo, ha ritenuto che il termine entro il quale deve essere effettuata la dismissione sia quello del 31 dicembre 2013 (Corte conti, sez. contr. Lombardia 15 novembre 2011, n. 602 e n. 603).

Infatti, a fronte dell'originaria scadenza (riferita a tutti i Comuni), l'art. 2 co. 43 del d.l. n. 225 del 29 dicembre 2010 convertito dalla l. 26 febbraio 2011 n. 10 ha sostituito espressamente il termine del 31 dicembre 2011 con quello del 31 dicembre 2013 ed ha previsto che *"Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime"*.

Successivamente, l'art. 16, co. 27 del d.l. n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011, ha disposto che "*All'articolo 14 comma 32, alinea, del citato decreto legge n. 78 del 2010, le parole: "31 dicembre 2013" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2012"; alla lettera a) del medesimo comma 32, le parole "31 dicembre 2013" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2012".*

Il nuovo termine del 31 dicembre 2012 riguarda unicamente i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti poiché la norma menziona espressamente l'"*alinea (e la lettera a) del comma 32: quest'ultimo, dunque, in questo caso non viene richiamato dal*

Legislatore nella sua interezza" e "*la diversa scansione temporale per le dismissioni contra legem in funzione delle soglie dimensionali (31.12.2012 per i comuni inferiori ai 30.000 abitanti, 31.12.2013 per i comuni compresi tra i 30.000 e i 50.000 abitanti) non appare ex se irragionevole: la ratio può essere individuata in una diversa esigenza di snellimento degli apparati, ed è coerente con l'impianto generale dell'art. 14 comma 32*" (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 15 novembre 2011, n. 602).

2.4.2 La seconda questione posta dal Comune di Rivoli riguarda la possibilità di riferire la disposizione che prevede che più Comuni possano costituire società in via tra loro paritaria o proporzionale alla loro popolazione a società partecipate dalla Regione o da altro Ente pubblico.

In sostanza, il richiedente domanda alla Sezione se in relazione all'applicazione del citato art. 14, co. 32 si possano considerare oltre alle società partecipate dai comuni anche quelle nella cui compagine sia presente la Regione.

La norma in questione riferisce in modo espresso ai soli Comuni la possibilità di costituire società utilizzando quale criterio la paritarietà delle quote o la proporzionalità delle stesse in relazione agli abitanti.

Il tenore letterale della disposizione (*La disposizione di cui al presente comma non si applica alle societa', con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da piu' comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti)* e lo scopo perseguito dal legislatore di limitare il ricorso allo strumento societario entro i limiti normativamente stabiliti impedisce di estendere la previsione normativa contenuta nell'art. 14, co. 32 ad altre situazioni che non siano state espressamente regolamentate, in relazione alle quali operano le rimanenti disposizioni dell'art. 14, co. 32 e dell'art. 3, co. 27 della legge n. 244 del 2007.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di Rivoli, con nota in data 24 novembre 2011, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 2 dicembre 2011, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 31 gennaio 2012.

Il Consigliere Relatore	Il Presidente
F.to Dott. Giancarlo Astegiano	F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **1 febbraio 2012**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA