



Repubblica italiana del. n. 33/2013/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 9 maggio 2013

composta dai Magistrati:

Lucilla VALENTE	Presidente f.f.
Giovanni MOCCI	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere (relatore)
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni
ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre
1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27
della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di
controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni*

per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

vista la deliberazione del 4 marzo 2013, n. 8/2013/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo per l'anno 2013"*;

vista l'ordinanza del 4 marzo 2013, n. 6/2013, e successive modificazioni ed integrazioni, di assegnazione ai Magistrati delle attività e dei compiti relativi alle varie aree di competenza della Sezione;

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di L'Aquila (AQ)**, del 14 marzo 2013 acquisita al protocollo della Corte dei conti n. 847 del 29 marzo 2013;

vista l'ordinanza n. del , con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Nicola DI GIANNANTONIO;

FATTO

Il Comune di L'Aquila, con nota a firma del Sindaco, ha richiesto a questa Sezione un parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in merito alla partecipazione del medesimo Comune ad una costituenda banca di credito cooperativo, con sede nello stesso Comune, insieme a soggetti privati e attraverso un conferimento finanziario, tenuto conto delle limitazioni introdotte dall'articolo 9 del D.L. del 6 luglio 2012 n. 95, coordinato con la legge di conversione del 7 agosto 2012 n. 135.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che "le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla 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 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 Sindaco del Comune di L'Aquila è stata inoltrata a questa Corte dal Consiglio delle autonomie locali.

La richiesta deve pertanto ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

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".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono inoltre 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.

La richiesta di parere in esame ha a oggetto l'interpretazione e la concreta applicazione della recente normativa in materia di società partecipate da amministrazioni pubbliche.

Considerato che i risultati degli organismi partecipati incidono sugli equilibri di bilancio degli Enti locali, la questione posta all'esame di questa Sezione appare concernere la materia dei bilanci pubblici ed in generale la corretta allocazione delle risorse finanziarie della collettività.

Pertanto, il quesito posto attiene alla materia della contabilità pubblica e, poiché rivolto all'interpretazione ed alla corretta applicazione di una specifica normativa, presenta carattere generale ed astratto.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

Il Comune istante, come già ricordato, chiede un parere in merito all'adesione, attraverso un conferimento finanziario, ad una banca di

credito cooperativo, con sede nello stesso Comune, da costituirsi insieme a soggetti privati, tenuto conto delle limitazioni di cui all'art. 9 del D.L. del 6 luglio 2012 n. 95, coordinato con la legge di conversione n. 135/2012.

Al riguardo sono da considerare in primo luogo le limitazioni introdotte dall'articolo 3, commi 27 e ss., della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008).

In particolare, il comma 27 del citato articolo così dispone: "al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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".

Con il citato comma si è inteso infrenare il fenomeno della proliferazione di società pubbliche o miste, considerato una delle cause dell'incremento della spesa pubblica degli enti locali ed assicurarne un utilizzo correlato alle reali necessità degli enti. Le uniche tipologie di società partecipate di cui il legislatore espressamente consente la costituzione e il

mantenimento sono, dunque, le società che svolgono attività strettamente necessarie alle finalità istituzionali degli Enti e le società che producono servizi di interesse generale.

L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali deve essere autorizzato, secondo il disposto del comma 28 dello stesso articolo 3 della finanziaria 2008, dall'organo consiliare, con delibera motivata, che accerti la sussistenza dei presupposti di cui al precedente comma 27.

Volendo approfondire il quadro normativo rilevante nella fattispecie in esame, si devono sottolineare, da un lato, il ruolo e le competenze dell'ente comunale, dall'altro le caratteristiche della banca di credito cooperativo delineate dalla vigente disciplina.

A seguito della riforma del titolo V, parte II della Costituzione, recata dalla legge costituzionale n. 3/2001, sono stati stabiliti nuovi principi in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, ampliando la possibilità di scelte politiche e gestionali degli amministratori.

Il comune è diventato l'unico titolare di funzioni amministrative, anche se suscettibili di limitazioni da parte del legislatore nazionale e regionale nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1 e art. 120, comma 2). Si riconosce, infatti, al Comune, il ruolo di interprete primario dei bisogni della collettività locale, spettandogli, dunque, il compito di valutare le necessità di quest'ultima e di soddisfarle, nel rispetto delle compatibilità di natura gestionale e finanziaria.

Per quanto riguarda la natura della banca di credito cooperativo, si richiama la disciplina di cui agli articoli 33 e seguenti del D. Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, di seguito testo unico).

Nella fattispecie in esame, acquista rilievo la natura mutualistica delle banche di credito cooperativo, costituite in forma di società per azioni a responsabilità limitata (art. 35 del citato testo unico).

Il vincolo mutualistico consiste nel fatto che l'ammontare delle operazioni significative è "prevalentemente" rivolto ai soci, ed assume rilevanza con riferimento alle operazioni d'impiego e non alle operazioni di provvista.

Acquistano quindi rilevanza le norme statutarie delle banche di credito cooperativo, considerato che lo stesso articolo 35 del testo unico bancario affida a tali norme, la disciplina relativa alle attività, alle operazioni di impiego e di raccolta e alla competenza territoriale.

Con particolare riguardo alla competenza territoriale, si richiama il disposto dell'articolo 34, comma 2, del testo unico bancario, ai sensi del quale, per essere soci di una banca di credito cooperativo è necessario risiedere, aver sede, ovvero operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca stessa.

Alla luce della descritta normativa, l'inquadramento tra le società che perseguono finalità istituzionali dell'Ente o tra le società rivolte alla produzione di servizi d'interesse generale, è rimesso alla valutazione

dell'Ente attraverso il proprio organo consiliare, ai sensi dell'art. 3, comma 28 della citata legge 244 del 2007.

Se il ricorso allo strumento societario è consentito solo per attività strettamente necessarie alle finalità istituzionali degli enti e per servizi d'interesse generale, la possibilità di costituire o mantenere una partecipazione societaria deve dunque essere verificata in ragione delle finalità che l'ente intenda con essa realizzare, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.

Su tale assetto normativo della materia è intervenuto il D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza di servizi ai cittadini...", che può essere annoverato tra le varie manovre recenti con le quali il legislatore ha cercato di ridurre i costi degli apparati politici ed amministrativi attraverso l'introduzione di tagli lineari di spesa, ponendo limiti alle previsioni delle varie voci di spesa iscritte nei bilanci in modo da realizzare economie nei confronti dei bilanci degli anni precedenti.

Detto decreto-legge, all'art. 9, comma 1, recita: *"Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le Regioni, le Province ed i Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente*

decreto esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti ai comuni, province e città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione".

Inoltre il comma 6 dello stesso articolo statuisce che *"E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitano una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 della Costituzione".*

Dalla lettura letterale dei due commi citati risulta chiara la direttiva legislativa di ridurre comunque, in misura non inferiore al 20%, gli oneri finanziari sostenuti dagli enti locali per la partecipazione ad organismi che esercitano funzioni fondamentali degli enti stessi, nonché il divieto di istituirne di nuovi per esercitare *"Funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 della Costituzione".*

L'ampia latitudine operativa della disposizione non può non comprendere ogni forma di organismo strumentale creato dall'ente locale per la gestione di funzioni fondamentali e amministrative.

Inoltre l'ampia dizione letterale usata dal legislatore in relazione alle finalità istituzionali di detti enti ed organismi sembra abbracciare tutto lo spettro delle competenze attribuite agli enti locali dalla legge, sia quelle definite dal legislatore come "fondamentali", sia le altre funzioni amministrative previste nell'art. 118 della Costituzione e, a livello di

legislazione ordinaria, negli artt. 3 e 13 del Decreto legislativo n. 267/2000.

Di conseguenza non sembra praticabile, tra le opzioni concesse al comune dell'Aquila, la costituzione di una banca di credito cooperativo insieme a soggetti privati ed attraverso un apposito conferimento finanziario.

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale ed al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 9 maggio 2013.

L'Estensore

F.to Nicola DI GIANNANTONIO

Il Presidente f.f.

F.to Lucilla VALENTE

Depositata in Segreteria il 10/05/2013

Il Funzionario

F.to Alessandra D'Angelo