

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere n. 33/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 2 dicembre 2008, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore
Dott. Walter BERRUTI	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 gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta del Comune di Tortona n. 30866 del 20 ottobre 2008, recante un quesito riguardante la partecipazione del Comune istante ad una costituenda banca di credito cooperativo;

Vista l'Ordinanza n. 27, 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. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Tortona, 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.

In particolare si chiede il parere di questa Sezione in merito alla legittimità dell'adesione del Comune alla costituzione di una 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 3, comma 27 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008).

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 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 Comune di Tortona, ente legittimato, ed è stata formalizzata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente ai sensi del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 287 (T.U.E.L.). 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 introdotta dall'art. 3, comma 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007, 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 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.

Al riguardo vengono in rilievo 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".

La finanziaria per il 2008 ha inteso circoscrivere il fenomeno della proliferazione di società pubbliche o miste, considerato una delle cause dell'incremento della spesa pubblica degli enti locali, al fine di prevenire un ricorso a tale strumento elusivo delle discipline pubblicistiche in materia contrattuale o di finanza pubblica, e soprattutto per 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.

Entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le amministrazioni pubbliche devono invece cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate (art. 3, comma 29, della stessa legge).

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 (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.

Pertanto, con riferimento alla specifica questione sottoposta all'esame di questa Sezione, ovvero in merito alla partecipazione ad una costituenda banca di credito cooperativo del Comune istante, quest'ultimo, attraverso il proprio organo consiliare, è chiamato a verificare quali finalità intenda perseguire con tale strumento, se queste sono da considerarsi fra i compiti riservati dall'ordinamento all'ente comunale e soprattutto se l'attività della costituenda società possa considerarsi strettamente necessaria alle finalità dell'Ente stesso, anche alla luce del proprio statuto.

Al riguardo, questa Sezione si limita a evidenziare il quadro normativo rilevante nella fattispecie in esame, ricordando, da un lato, il ruolo e le competenze dell'ente comunale, dall'altro le caratteristiche della banca di credito cooperativo delineate dalla vigente disciplina.

Nel nuovo assetto istituzionale disegnato dalla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, il comune è l'unico titolare di funzioni amministrative, 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.

Quanto allo strumento 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).

In primo luogo, 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). Coerente con la funzione mutualistica è la previsione di un limite massimo alla partecipazione sociale (art. 34, comma 4 del testo unico), nonché la peculiare disciplina del diritto agli utili (art. 37 del testo unico).

Si evidenzia tuttavia come il vincolo mutualistico risulti soddisfatto quando l'ammontare delle operazioni significative sia "prevalentemente" rivolto ai soci, salva sempre la possibilità per la Banca d'Italia di autorizzare, per periodi determinati, le singole banche di credito cooperativo a un'operatività prevalente a favore di soggetti diversi dai soci, ove sussistano ragioni di stabilità. Inoltre il bisogno mutualistico rileva con riferimento alle operazioni d'impiego e non con riferimento alle operazioni di provvista, e comunque non per le operazioni diverse da quelle di esercizio del credito che, svincolate dalla funzione mutualistica, restano affidate alle scelte imprenditoriali di questi enti creditizi.

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, adottate sulla base dei criteri fissati dalla Banca d'Italia, 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. Considerato che le banche di credito cooperativo esercitano il credito prevalentemente a favore dei soci, se ne desume il carattere localistico delle loro attività e in particolare dei loro impieghi. Tuttavia la competenza territoriale non risulta ancorata, da una previsione generale, a criteri burocratici, ma coincide con la zona volta per volta individuata dagli statuti sulla base dei criteri fissati dalla Banca d'Italia.

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 dicembre 2008.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente

F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria
il 3 dicembre 2008

Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA