

Anche con l'holding vanno liquidate le società partecipate



Deliberazione n. 117/2013/PAR

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA Presidente

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA Consigliere – relatore

Dott. Antonio DI STAZIO Referendario

nella Camera di consiglio del 5 luglio 2013

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

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

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;

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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei

conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e delibera del Consiglio di Presidenza n.229/CP del 19 giugno 2008;

VISTI gli "Indirizzi e Criteri Generali per l'Esercizio dell'Attività consultiva", approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27/4/2004 e diramati dal Presidente della Corte dei conti con note Presidenziali 6482 e n°6483 del 20/5/2004, nonché le deliberazioni della medesima Sezione delle Autonomia n°5-AUT/2006 e n°9-AUT/2009;

VISTO il D.L. n. 78 del 1° luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria n°191 del 20/6/2013, pervenuta a questa Corte il 25/6/2013 e protocollata al n. 899, con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Città di Castello, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTE le leggi n. 15 del 4/3/2009 e n°69 del 18/6/2009;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente della Sezione ha deferito all'adunanza odierna la questione relativa alla richiesta di parere presentata dal Comune di Città di Castello;

UDITO nell'adunanza del 5 luglio 2013, il relatore, Dott. Fulvio Maria LONGAVITA;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Città di Castello ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, una richiesta di parere [ex art. 7, comma 8, della l. n° 131/2003] sulla possibilità di costituire "una holding in capo ad una delle società possedute al 100% [dal predetto Comune] nella quale far confluire l'insieme delle partecipazioni detenute dal [medesimo] Comune" [v. nota esplicativa del quesito rivolto a questa Sezione, allegato alla nota di richiesta del Sindaco n°14731 del 6/6/2013] .

Tanto, in considerazione del fatto che “tale modello – è stato precisato – realizz[erebbe] una maggiore specializzazione d[elle] funzioni economiche svolte, accompagnando in capo alla holding l’attività di direzione strategica unitaria e di coordinamento delle dinamiche economiche finanziarie di gruppo, riferibili a quelle unità che presentano connotazioni maggiormente privatistico–imprenditoriale o che comunque operano nel mondo delle utilites, [e] nel contempo si potrebbero realizzare concentrazioni di attività amministrative e tecniche di carattere comune, a servizio di più società, conseguendo indubbi vantaggi sul lato dei costi gestionali”.

A tal ultimo riguardo, sono state richiamate le deliberazioni n° 13-Aut./2008 e n° 14-Aut./2010, per sottolineare come “la stessa Corte dei conti consider[i] il modello di governance attraverso holding uno strumento adeguato per i comuni di medie e grandi dimensioni per governare le società cui sono state esternalizzati servizi o attività” [v. ancora la nota esplicativa del quesito, allegata alla nota di richiesta di parere del Sindaco n° 14731 del 6/6/2013] .

Nelle premesse del quesito, peraltro, sono state richiamate le disposizioni dell’art. 3, comma 27, della l. n° 244/2007, attinenti ai limiti teleologico-funzionali di costituzione di società da parte della P.A., nonché le disposizioni dell’art. 14, comma 32, del d.l. n°78/2010, convertito in l. n° 122/2010 e s.m.i., attinenti ai limiti quantitativi delle società detenibili da parte dei Comuni.

Da quest’ultimo punto di vista, nella nota esplicativa del quesito, si è fatto presente che :

a) “con delibera n°116 del 20/12/2010, il Consiglio comunale ha eseguito la ricognizione delle partecipazioni detenute, pervenendo alla determinazione di mantenere 12 delle 14 [partecipazioni] medesime” ;

b) “la procedura di alienazione delle partecipazioni di cui si è decisa la dismissione è rimasta senza effetto, per assoluta mancanza di compratori interessati”, sottolineando come “l’obbligo di dismissioni sotteso dal [precitato] art. 14 ,

comma 32, incontr[i] limiti endogeni, legati alla effettiva capacità del mercato di acquistare le quote pubbliche, ed esogeni, legati alla coerenza economica e funzionale di un obbligo a vendere, a fronte di servizi soventi privi di un autentico connotato commerciale”;

c) è stato proprio “in tale contesto [che] è maturata nell’Ente la determinazione di pervenire [...] alla costituzione della [menzionata] holding”

d) il suddetto Comune “conta una popolazione di circa 40.500 abitanti”.

Sulla scorta di tale premesse, la nota che illustra il quesito, allegata alla lettera n°14731/2013 del Sindaco, si chiude con la richiesta di far “sapere se tale soluzione possa ritenersi ammissibile alla luce dell’attuale quadro normativo”.

Nella lettera n° 14731/2013, appena menzionata, il Sindaco – dal canto suo – ha ulteriormente precisato che la richiesta di parere attiene alla corretta applicazione “dell’art. 14, comma 32, del d.l. n° 78/2010, riguardo la qualificazione dell’istituto del mantenimento in capo ad un Ente locale, con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti, di una sola partecipazione azionaria, in forma diretta o indiretta” e che “la premessa”, ossia la soluzione di pervenire alla costituzione della holding, “ha esclusivamente funzione esemplare e non costituisce fattispecie gestionale, né è in alcun modo riferibile a provvedimenti o comportamenti amministrativi già compiuti, dei quali si chiede la soluzione o valutazione a posteriori”.

DIRITTO

1) – La Sezione ritiene di valutare, anzitutto, i profili di ammissibilità della richiesta di parere all’esame.

1.1) – Trattasi di valutazione da condurre – com’è noto – alla stregua degli “Indirizzi e [dei] Criteri Generali per l’Esercizio dell’Attività consultiva”, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27/4/2004 e diramati dal Presidente della Corte dei conti con note Presidenziali n° 6482 e n° 6483 del 20/5/2004, quali ulteriormente specificati

dalla Sezione delle Autonomie nelle proprie deliberazioni n° 5-AUT/2006 e n°9-AUT/2009.

Tanto, tenendo ovviamente anche conto della “visione dinamica dell’accezione di contabilità pubblica”, di cui alla delib. n° 54-Contr./2010 delle SS.RR., “che – si è precisato – sposta l’angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri” (v., tra le tante, Sez. Reg. Contr. Basilicata delib. n° 173-Par/2012). Del resto, le partecipazioni azionarie, in quanto iscritte nel conto del patrimonio, si collocano a pieno titolo, nella “materia di contabilità pubblica”.

1.2) – In applicazione dei predetti “Indirizzi e Criteri Generali”, la Sezione ritiene che la richiesta di parere che ne occupa sia senz’altro ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto promana dal Sindaco del Comune di Città di Castello, ossia dall’organo rappresentativo di uno degli Enti indicati dalla l. n° 131/2003.

1.3) – Più articolata, invece, si presenta l’analisi dell’ammissibilità della predetta richiesta di parere dal punto di vista oggettivo.

1.3.1) – Al riguardo, occorre distinguere e separare il profilo di ammissibilità attinente alla materia su cui cade il parere (ammissibilità *ratione materiae*), da quello attinente alla funzione espletata dal parere stesso, in relazione alla sua intrinseca capacità di esprimere valutazioni generali ed astratte, riferibili perciò ad un numero indeterminato di fattispecie che presentano analoghe caratteristiche giuridiche (ammissibilità *ratione officii*) .

1.3.2) – Sotto il primo profilo (ammissibilità *ratione materiae*), invero, non sussistono dubbi circa l’idoneità della ripetuta richiesta di parere di attivare la funzione consultiva di questa Corte, atteso che il relativo quesito investe questioni che rientrano sicuramente nella “materia contabile pubblica”, in quanto riguardano la corretta applicazione di disposizioni della “legge finanziaria 2008”, relative alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 3, comma 27, della l. n° 244/2007), ovvero la corretta

applicazione di disposizioni attinenti al “contenimento” ed alla “stabilizzazione” della spesa pubblica (art. 14, comma 32, del d.l. n°78/2010, convertito in l. n° 122/2010 e s.m.i.).

1.3.3) – Sotto il secondo profilo (ammissibilità ratione officii), invece, la più volte menzionata richiesta di parere potrebbe – prima facie – anche essere ritenuta inammissibile, se correlata alla “delibera n°116 del 20/12/2010”, con la quale “ il Consiglio comunale ha eseguito la ricognizione delle partecipazioni detenute, pervenendo [ed è questo l’aspetto inibente la pronuncia della Sezione] alla determinazione di mantenere 12 delle 14 [partecipazioni] medesime” (v. la nota esplicativa del quesito rivolto a questa Sezione, allegato alla nota di richiesta del Sindaco n° 14731 del 6/6/2013) .

1.3.3.1) – Sembrerebbe, infatti, che con la cennata “delibera n° 116 del 20/12/2010” il Consiglio abbia già autonomamente deciso di “mantenere 12 delle 14” partecipazioni azionarie che fanno capo al Comune, così che il parere di questa Corte sarebbe del tutto inutile, se riferito alla corretta interpretazione ed applicazione delle disposizioni di cui all’art. art. 3, comma 27, della l. n° 244/2007 ed all’art. 14, comma 32, del d.l. n° 78/2010 e s.m.i., per i profili che attengono al numero delle società che può detenere un Comune con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti, come quello di Città di Castello.

1.3.3.2) – Senonché, ad una più attenta lettura della nota esplicativa del quesito allegata alla lettera di richiesta del parere a firma del Sindaco (n° 14731/2013), oltre che dalla lettura della medesima lettera di richiesta appena citata, risulta piuttosto chiaro che i motivi di “incertezza”, per i quali è stato chiesto l’intervento consultivo di questa Sezione, attengono alla “interpretazione dell’art. 14, comma 32, del d.l. n° 78/2010 (e s.m.i.), riguardo la qualificazione dell’istituto del mantenimento in capo ad un Ente locale con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti di una sola partecipazione societaria, da considerare in forma diretta o

indiretta" (v., testualmente, la nota di richiesta di parere n° 14731/2013 a firma del Sindaco).

1.3.3.3) – In altri termini, posto che – nel caso di specie – il Comune ha piena consapevolezza di poter detenere la partecipazione di una sola società (ex art. 14, comma 32, della d.l. n° 78/2010 e s.m.i.), con la richiesta di parere all'esame ciò che si vuole sapere è solo se l'obiettivo perseguito dalle disposizioni stesse può ritenersi rispettato "attraverso la costituzione di una holding in capo ad una delle attuali società possedute al 100%, nella quale far confluire l'insieme delle partecipazioni detenute dal Comune" (v. pag. 1, ultimo capoverso, della nota esplicativa del quesito, allegata alla nota di richiesta di parere a firma del sindaco n° 14731/2013).

1.3.4) – Così individuato il vero profilo di "incertezza", rimesso alle valutazioni di questa Sezione, la relativa richiesta di parere può ritenersi ammissibile anche ratione officii, ossia con riferimento alla funzione propria del parere stesso di esprimere valutazioni generali ed astratte, riferibili ad un numero indeterminato di fattispecie che presentano analoghe caratteristiche giuridiche, senza alcuna interferenza con decisioni già prese dall'Ente richiedente.

1.3.5) – In questo senso, del resto, il Sindaco del Comune di Città di Castello, nella più volte richiamata nota n° 14731/2013, ha specificamente "dato atto" che:

a) la prospettata soluzione "ha esclusivamente funzione [rectius: valore] esemplare [rectius: esemplificativo] e non costituisce fattispecie gestionale, né è in alcun modo riferibile a provvedimenti o comportamenti amministrativi già compiuti, dei quali si chiede la soluzione o valutazione posteriori" ;

b) non vi sono "dirette commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate da [questa] Corte;

c) "non vi sono al riguardo [neanche] procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi o penali in corso".

2) – Così definiti i preliminari profili di ammissibilità della richiesta di parere, e ribadito che la stessa attiene

alla possibilità di ritenere rispettate le disposizioni dell'art. 14, comma 32, del d.l. n° 78/2010 e s.m.i. "attraverso la costituzione di una holding in capo ad una delle attuali società possedute al 100% nella quale far confluire l'insieme delle partecipazioni detenute dal Comune", la Sezione esclude che una simile soluzione sia in linea con le disposizioni del precitato art. 14, comma 32.

2.1) – Al riguardo, giova evidenziare che la chiave di volta della soluzione della problematica esposta nella richiesta di parere in discorso va individuata non già nelle caratteristiche funzionali delle holding, considerate negli atti del Comune di Città di Castello pervenuti a questa Sezione, ma nelle caratteristiche strutturali delle holding stesse.

Tanto nella considerazione che, mentre le disposizioni dell'art. 3, comma 27, della l. n° 244/2007 pongono dei limiti "qualitativi" alla creazione di società in mano pubblica, attinenti ai profili teleologico-funzionali delle società stesse, le disposizioni dell'art. 14, comma 32, del d.l. n° 78/2010 e s.m.i. (delle quali ci si deve ora occupare) pongono dei limiti "quantitativi" alle ripetute società, in quanto fissano il numero delle società detenibili dal Comune, in base alla popolazione complessiva del Comune medesimo (cfr., tra le tante, Sez. Reg. Contr. Lombardia delib. n° 861/2010, n° 147 e 506/2012).

2.2) – Da questo punto di vista, perciò, assumono un rilievo del tutto marginale le deliberazioni n° 13/2008 e n° 14/2010 della Sezione delle Autonomie ed i riferimenti dottrinari considerati nella nota esplicativa del quesito allegata alla richiesta di parere del Sindaco, in quanto si soffermano sugli aspetti funzionali della holding.

2.3) – Diversa e maggior considerazione, invece, meritano i profili strutturali della holding (non considerate nella richiesta di parere del Comune di Città di Castello), dai quali emerge l'oggettiva inidoneità della stessa a ridurre ad unità le società che funzionalmente si collegano in essa.

E ciò, sia detto per inciso, vale con riferimento ad ogni

settore del diritto: tributario (v. Cass. SS.UU. n° 472/1964), giuslavorista (v. Cass. Sez. L. n° 3869/1982) e/o fallimentare (v. Cass. Sez. I^ n° 4550/1992).

3) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, la Sezione esclude che la costituzione di una holding possa essere strumento idoneo di attuazione della volontà normativa di ridurre ad una sola la partecipazione societaria dei Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti, ex art. 14, comma 32, del d.l. n° 78/2010 e s.m.i., in quanto la norma prevede la possibilità del Comune di partecipare ad “una sola società”, con il conseguente obbligo di mettere “ in liquidazione le altre, entro il 31/12/2011”; termine prorogato al 31/12/2013.

4) – Nel delineato contesto normativo, peraltro, non assumono rilevanza le difficoltà di collocazione sul mercato delle società di cui il Comune ha deciso la “dismissione”, richiamate nella nota esplicativa del quesito allegata alla richiesta di parere del Sindaco.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che copia della presente Deliberazione sia trasmessa al Comune di Città di Castello ed al Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nell'adunanza del 5 luglio 2013.

Il Relatore Il Presidente

f.to Dott. Fulvio Maria Longavita f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato in Segreteria l'8 luglio 2013