

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 30 luglio 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Bari pervenuta in data 9/07/2014 prot. n. 2388;

Vista l'ordinanza n. 44/2014 del 18/07/2014 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 30/07/2014;

udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Bari preliminarmente illustra che la Provincia, unitamente al Comune di Bari ed alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Bari, è socio fondatore dell'Ente autonomo Fiera del Levante costituito in ente pubblico avente rilievo internazionale e che si pone come obiettivo la gestione del proprio quartiere fieristico al fine di sostenere lo sviluppo economico della Puglia ed in generale dell'Italia favorendo i processi di promozione commerciale delle imprese; i processi di internazionalizzazione in tutti i campi; la circolazione, a vantaggio in particolare delle imprese, di idee, informazioni, innovazioni e persone; i processi di innovazione commerciale, gestionale, organizzativa e tecnologica delle imprese; la nascita e lo sviluppo di imprese e di iniziative basate sulla economia della conoscenza e della creatività.

Il Presidente della Provincia aggiunge che la Fiera del Levante non ha scopo di lucro, nel rispetto del principio del pareggio di bilancio e che già da svariati anni versa in una situazione di grave crisi economico-finanziaria desumibile dalle perdite di esercizio evidenziate dagli ultimi cinque bilanci approvati dal Consiglio generale della Fiera e che assommano a: €. 857.050,00 per l'esercizio 2008; €. 4.745.640,00 per l'esercizio 2009; €. 4.116.233,00 per l'esercizio 2010; €. 2.346.350,00 per l'esercizio 2011; €. 3.100.641,00 per l'esercizio 2012.

Pertanto, il Presidente della Provincia comunica che gli organi della Fiera del Levante, nella predisposizione di un piano di ristrutturazione hanno previsto l'acquisizione di risorse finanziarie attraverso la richiesta ai soci fondatori di un contributo straordinario di €. 1,5 milioni di euro ciascuno finalizzato al ripianamento della debitoria pregressa.

Conseguentemente, con nota n. 21/2014 del 24/01/2014, il Presidente della Fiera del Levante ha richiesto alla Provincia di Bari un contributo straordinario di €. 1,5 milioni di euro.

Pertanto, il Presidente della Provincia di Bari chiede alla Sezione se sia consentita l'erogazione del predetto contributo straordinario alla luce delle vigenti disposizioni ed in particolare dell'art. 6, comma 19, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito nella L. 30/07/2010 n. 122 nonché delle limitazioni gestionali a cui è soggetta l'amministrazione per effetto dell'art. 1, comma 82, della L. 7/04/2014 n. 56 sostituito dall'art. 23, comma 1, lett. f) del D. L. 24/06/2014 n. 90 e che dispone che, per le città metropolitane, la Giunta provinciale ed il Presidente assumono anche le funzioni di Consiglio provinciale e restano in carica, a titolo gratuito, per l'ordinaria amministrazione comunque nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'art. 163, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000.

Con successiva nota, pervenuta in data 30/07/2014 prot. n. 2572, il vice Presidente della Provincia di Bari, in sostituzione del Presidente della Provincia temporaneamente assente precisava che, per mero errore di trascrizione, nell'ultimo periodo della richiesta di parere era stato indicato il comma 82 anziché il comma 14 dell'art. 1 della L. 7/04/2014 n. 56 come modificato, da ultimo dall'art. 23, comma 1, lett. f) del D. L. 24/06/2014 n. 90 non ancora convertito.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,^o della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di

richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Presidente della Provincia organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio evidenzia che il quesito sottoposto dal Presidente della Provincia di Bari, da ricondursi comunque a principi di generalità ed astrattezza, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché attinente all'interpretazione della normativa dettata in materia contenimento e razionalizzazione delle spese degli enti locali connesse agli organismi da questi partecipati.

Tuttavia, in via preliminare, la Sezione ritiene opportuno precisare che qualsiasi decisione relativa alle partecipazioni societarie assunta dall'Ente attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra nella esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente locale che, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'articolo 6, comma 19, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito con modificazioni nella L. 30/07/2010 n. 122 prevede che: "al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma".

Come chiarito dalla Sezione Autonomie, con la deliberazione n. 15/SEZ/AUT/2014/FRG depositata in data 6/06/2014 recante la relazione sugli

organismi partecipati per l'esercizio 2014, la predetta normativa e' stata interpretata dalla giurisprudenza di controllo nel senso del divieto di soccorso finanziario per l'abbandono della logica del salvataggio obbligatorio degli organismi in condizioni di irrimediabile dissesto. Ciò anche nell'ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di fruire di diritti speciali o esclusivi.

La disposizione si propone, quindi, di porre un freno, in particolare agli enti locali, alle ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali al fine di non impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria e di rispettare le disposizioni dei trattati comunitari le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica (Sezione regionale di Controllo per la Toscana, deliberazione n. 126/2013/PAR del 30/04/2013).

Osserva il Collegio che la legislazione più recente appare caratterizzata dall'introduzione di limiti e vincoli alla costituzione di nuovi organismi partecipati nonché orientata verso il contenimento delle spese degli enti verso i propri organismi partecipati.

Si rammenta, infatti, che l'art. 9, comma 6, del D. L. del 6/07/2012 n. 95 convertito nella L. 7/08/2012 n. 135 dispone espressamente che "è fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 della Costituzione".

Al riguardo, questa Sezione, con la deliberazione n. 142/PAR/2013 del 18/09/2013, ha rilevato, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 236/2013 depositata in data 24/07/2013, che la predetta disposizione deve essere coordinata con il comma primo del citato articolo 6 poiché l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi, ed ha affermato che la disposizione dell'art. 9, comma 6, del predetto D. L. n. 95/2012 deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento: *"vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6. Una siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, si rende necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1*

mediante l'accorpamento degli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite. In tal modo, infatti, gli enti locali potranno procedere all'accorpamento degli enti strumentali esistenti anche mediante l'istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l'obiettivo di riduzione complessiva dei costi".

L'art. 1, comma 550, della L. 27/12/2013 n. 147 (legge di stabilità 2014) ha ampliato il novero dei soggetti a cui si applicano le nuove disposizioni in materia di organismi partecipati precisando che la novella normativa si applica anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'art. 1, c. 3, della L. n. 196/2009. Al comma 553 si aggiunge che tali organismi partecipati concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza.

Da ultimo, si segnala l'art. 23 del D. L. 24/04/2014 n. 66 convertito con modificazioni nella L. 23/06/2014 n. 89 espressamente rubricato: "riordino e riduzione della spesa di aziende, istituzioni e società controllate dalle amministrazioni locali".

Il TAR Puglia, con sentenza n. 2558 dell'11/11/2008, ha riconosciuto la qualità di organismo di diritto pubblico all'Ente Fiera del Levante ed ha sottolineato che l'Ente presenta molteplici indici rivelatori della dominanza pubblica (organi di nomina pubblica, finanziamenti prevalentemente pubblici, controllo pubblico sulla gestione) e che beneficia della copertura delle proprie eventuali perdite di gestione attraverso contributi dello Stato e di altri enti pubblici rimanendo indenne dal rischio di impresa.

Ai sensi dell'art. 3, comma 26, del D. Lgs. 12/04/2006 n. 163, «organismo di diritto pubblico» é qualsiasi organismo, anche in forma societaria: istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica; la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà é designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

L'Autorita' nazionale anti corruzione, con il parere n. 61 del 19/03/2014, ha chiarito che la più recente giurisprudenza ha assegnato rilevanza non al carattere industriale o commerciale dell'attività gestionale posta in essere dall'organismo, bensì al carattere dell'interesse al cui perseguimento detta attività è teleologicamente ed istituzionalmente rivolta (in tal senso, cfr. Corte Giust. CE, 10 novembre 1998, C-360/96, BFI Holding). La rilevanza pubblicistica degli

eventi organizzati nell'area fieristica, tenuto conto del vasto pubblico di visitatori e del ritorno di immagine, oltre che economico, che il territorio riceve dalla organizzazione di tali eventi, risulta ben più significativa rispetto al profilo commerciale connesso al corrispettivo che il gestore richiede agli espositori per l'ammissione alle manifestazioni fieristiche, corrispettivo volto a remunerare essenzialmente la messa a disposizione dello spazio fieristico con i connessi servizi di pulizia, vigilanza etc.

Questa Sezione, alla luce degli indirizzi normativi più recenti, osserva, pertanto, che, se pure la normativa dettata dall'art. 6, comma 19, del D. L. n. 78/2010 su richiamato, è espressamente rivolta alle erogazioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche in favore delle proprie società partecipate non quotate e quindi non contempla espressamente anche gli enti pubblici alla cui categoria deve ascrivere la Fiera del Levante, devono porsi in rilievo le caratteristiche del soggetto giuridico in senso lato "partecipato" o "fondato" dall'ente locale nonché tener conto di un'interpretazione della normativa più aderente alle finalità perseguite dal legislatore che risultano indirizzate verso una riduzione della spesa degli enti locali per i propri organismi partecipati.

La Sezione delle Autonomie, nella relazione sugli organismi partecipati per l'esercizio 2014 allegata alla citata deliberazione n. 15/SEZ/AUT/2014/FRG, ha evidenziato che l'evoluzione del quadro normativo tende ad omologare la disciplina degli organismi partecipati, ormai tutti interessati da disposizioni di razionalizzazione volte al contenimento della spesa, quale che sia il modello organizzatorio adottato.

Tale orientamento appare, suffragato anche dalle pronunce rese in sede consultiva dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Infatti, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 72 del 19/03/2012, ha chiarito che l'erogazione di contributi straordinari a carico di un ente locale per soddisfare i creditori di una fondazione partecipata dal medesimo si configura quale operazione di mero ripiano dei debiti derivanti dalla gestione corrente, contrastante con il divieto – in capo ai soci pubblici – di "interventi tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e nel lungo periodo".

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con deliberazione n. 354/PAR/2012 dell'1/10/2012, ha evidenziato che il divieto di cui all'art. 6, comma 19, de D. L. n. 78/2010 è indirizzato alle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, c. 3 della L. n. 196/2009 soci di società pubbliche; un generico riferimento che sembra includere, anche i consorzi e che la deroga ad una disciplina così rigorosa che pone attenzione al risultato di esercizio delle

partecipate, anche in considerazione del fatto che tali risultati economici non possono non avere ripercussioni sul bilancio dell'Ente locale deve essere sostenuta da atti formali, così come prevede la norma, quali convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

Peraltro, relativamente alle deroghe consentite dal citato art. 6, comma 19, del D. L. n. 78/2010, per effetto di trasferimenti di risorse in presenza di convenzioni o contratti di servizio, deve evidenziarsi, come rilevato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 220/2012/PAR del 15/05/2012, che, in linea di principio, la sottoscrizione da parte di un ente locale di una convenzione per la realizzazione di investimenti di una società partecipata contrasta con il canone generale di "legalità finanziaria" allorquando la società si trovi sempre in perdita per un arco temporale molto lungo.

Relativamente al secondo quesito, deve porsi in rilievo che, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della L. 7/04/2014 n. 56 come modificato dall'art. 23, comma 1, del recente D.L. 24/06/2014 n. 90, il Presidente della Provincia e la Giunta provinciale, in carica alla data di entrata in vigore della legge, restano in carica, a titolo gratuito, fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione, comunque nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, e per gli atti urgenti e improrogabili; il Presidente assume fino a tale data anche le funzioni del Consiglio provinciale.

Sul nuovo assetto delineato dalla legge n. 56/2014 questa Sezione si è già pronunciata, sia pure con riferimento ad aspetti diversi rispetto a quelli in esame, con le deliberazioni n. 123/PAR/2014 e 109/PAR/2014. In quella sede, si è rilevato come il legislatore, da un lato, abbia inteso "riportare a sistema" il frastagliato quadro normativo, anche per quel che concerne la tempistica e le scadenze da considerare ai fini del rinnovo degli organi provinciali (deliberazione n. 123/PAR/2014) e, dall'altro lato, ha previsto "una riorganizzazione graduale dell'assetto istituzionale di province e città metropolitane ed un graduale passaggio di funzioni da un ente all'altro" (deliberazione n. 109/PAR/2014).

La gestione provvisoria deve, quindi, secondo il dettato legislativo, essere limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in generale,

limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2014/INPR del 12/06/2014, emanata per dettare specifici indirizzi relativi ai bilanci di previsione 2014 degli Enti locali per la gestione, in esercizio provvisorio, conseguente al differimento del termine per deliberare il bilancio di previsione, ha comunque richiamato i principi generali di prudenza e di permanenza in corso d'esercizio degli equilibri di bilancio, ed ha evidenziato che essenziale si attegga la previa adozione da parte degli organi di governo dell'Ente di specifiche linee guida finalizzate a garantire – in uno all'osservanza dei precetti normativi – l'equilibrio strutturale della gestione medesima fissando direttive ed impartendo indicazioni che i responsabili dei servizi dovranno declinare in azioni positive, soprattutto, sul versante della, ormai, ineludibile rigorosa rivisitazione della spesa.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Presidente della Provincia di Bari.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2014.

Il Magistrato Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente f.f.

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 30/07/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo