



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 119/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 28 settembre 2011 composta dai Magistrati:

Dott. sa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Primo Referendario
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario Relatore

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;

Vista 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 congiunta proveniente dai Sindaci dei Comuni di Mottalciata, Quaregna, Valle S. Nicola, Occhieppo Superiore, Zubiena n. 2684 del 1° luglio 2011, pervenuta il giorno 7 seguente, in merito al pagamento di mutuo di società partecipata;

Vista l'Ordinanza n. 21/2011 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. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

I Comuni di cui in premessa sono soci della s.p.a. SEAB (Società Ecologica Area Biellese) a capitale interamente pubblico, che gestisce la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Tale società deve provvedere, ai sensi di legge, alla messa in sicurezza e al reinserimento ambientale della discarica di Masserano, che sorge su terreno di sua proprietà, per la quale la Provincia di Biella ha disposto, sin dal 2006, la chiusura. Il progetto di ripristino ambientale e mantenimento in sicurezza della detta discarica e il connesso Piano di adeguamento sono stati approvati dalla Provincia medesima. Tale progetto prevede anche l'installazione di pannelli fotovoltaici, l'esercizio dell'impianto per un periodo di venti anni e comporta una spesa quantificata in 16 milioni di euro. Gli stanziamenti, pari a 5 milioni di euro, destinati, nel 2003, agli "oneri post chiusura della discarica" sono stati utilizzati per la gestione ordinaria (smaltimento del percolato) e per altre finalità, tra cui la gestione del contenzioso. Per far fronte ai nuovi oneri di cui sopra, la società ha stipulato un mutuo, cui dovrebbero far fronte i Comuni azionisti, nonché produttori di rifiuti versati nella detta discarica, in proporzione alla rispettiva quota di partecipazione societaria. Ciò premesso, si chiede

parere in ordine alla possibilità per i Comuni interessati di addivenire ad una convenzione, rimessa all'approvazione del consiglio comunale, in base alla quale pagare, come spese correnti, le rate di restituzione del mutuo che la ridetta SEAB s.p.a. ha stipulato con il consenso della maggioranza dei soci.

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.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non rappresenta 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 dai Comuni indicati in premessa ed è stata formalizzata dai rispettivi Sindaci, essa è dunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

2. I pareri sono previsti, dalla ridetta L. n. 131/2003, 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 nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 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".

Da ultimo, 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 evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo 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.

Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti posti all'indebitamento degli enti locali.

La richiesta in esame, infatti, verte su una questione che riguarda l'attività finanziaria dell'ente ed attiene alla materia della contabilità pubblica come sopra definita.

Tuttavia, come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale va rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione. La Sezione è dunque chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio agli Enti richiedenti per le determinazioni che i medesimi sono tenuti ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Rimane quindi escluso l'esame della legittimità di singoli e specifici atti.

Nei limiti precisati, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3. Nel merito.

Va preliminarmente ricordato che, in materia di società partecipate dagli enti locali, sono state dettate disposizioni che ne limitano la nuova costituzione, nonché il mantenimento (cfr. artt. 3, commi 27-29 L. n. 244/2007; art. 14, comma 32 D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122); di tali norme i Comuni, previe le valutazioni di loro esclusiva competenza, dovranno, se del caso, dare puntuale applicazione.

I Comuni richiedenti sono soci di una società che, al fine di realizzare interventi di ripristino ambientale e di mantenimento in sicurezza di un'ex discarica, cui la stessa è

tenuta secondo norme di legge di derivazione comunitaria e in quanto proprietaria del terreno, intende contrarre un mutuo. I Comuni s'interrogano quindi sulla possibilità di assumere l'onere di restituzione di tale mutuo a favore della società di cui sono azionisti, previa apposita convenzione.

L'operazione così come prospettata, in sostanza, ai fini della contabilità pubblica, si presenta come una forma d'indebitamento dell'ente locale, poiché il ridetto mutuo, benché formalmente contratto da una società interamente partecipata da enti locali, viene fatto gravare sui bilanci di questi ultimi.

Vengono dunque in rilievo le norme che disciplinano e limitano l'indebitamento degli enti locali e, *in primis*, l'art. 119, comma 6 della Costituzione (introdotto dalla L. cost. n. 3/2001), che ne ammette l'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Tale fondamentale norma, che non riveste carattere meramente programmatico e va ritenuta d'immediata applicazione, è stata recepita nella legislazione ordinaria, per quanto qui più interessa, con l'art. 3, comma 16 L. 24 dicembre 2003 n. 350, a mente del quale: *"Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento."* Il successivo comma 17 prevede che costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, comma 6 Cost., tra l'altro, l'assunzione di mutui, mentre il comma 18 dispone che, sempre, ai fini dell'art. 119, comma 6 Cost., costituiscono investimenti: *"a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche,*

mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.”

Lo stesso articolo ha inoltre previsto (comma 19) che *“gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio”.*

In materia di finanziamento di società da parte degli enti locali partecipanti, questa Sezione, con delibera n. 15 del 4 giugno 2008, ha già avuto occasione di affermare

quanto segue: *“In primo luogo, in merito alle partecipazioni societarie degli Enti locali, questa Sezione ritiene utile rilevare come sugli equilibri di bilancio degli Enti locali incidano direttamente i risultati degli organismi partecipati. Il risultato economico finale della gestione degli enti locali comprende anche il risultato della gestione operativa che include i costi ed i ricavi derivanti anche dall’esercizio di attività svolte attraverso società partecipate. Pertanto, reiterate operazioni di ripianamento di perdite e di ricapitalizzazione costituiscono un rischio per gli equilibri di bilancio dell’Ente. Inoltre, il reiterarsi delle perdite di una società partecipata rivela un’insufficiente produttività ed utilità per l’Ente locale socio unico o di maggioranza di cui quest’ultimo, nell’esercizio delle sue autonome scelte gestionali, non può non tener conto.*

Si evidenzia inoltre che le operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione incidono sulle finanze comunali destinate alla spesa di parte corrente. Se infatti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti di capitale costituiscono forme di investimento (cfr. art. 3, comma 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 – finanziaria 2004), come tali finanziabili con ricorso all’indebitamento ovvero con l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione accertato e non altrimenti vincolato, non costituiscono investimento ma rientrano nella spesa corrente le operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione (cfr. il principio contabile n. 2, punto 9, redatto dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali). Pertanto non solo non si può ricorrere all’indebitamento per il finanziamento di tali operazioni (cfr. art. 3, comma 19 della finanziaria 2004), ma trovano anche applicazione i limiti di cui all’articolo 187 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)”.

Sulla possibilità per gli enti locali di contrarre mutui al fine di far fronte a debiti di società partecipate, la Sezione si è poi espressa con il parere n. 2 del 12 gennaio 2010 (nella specie si trattava del ripianamento di perdite conseguenti a una sentenza esecutiva di condanna), seguito da altri analoghi, richiamati dallo stesso richiedente,

ribadendo che, nell'attuale quadro normativo, successivo all'introduzione, ad opera della L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, dell'art. 119, comma 6 Cost., l'assunzione di mutui è consentita agli enti locali solo per spese di investimento e che non rientra evidentemente in tale finalità la copertura di perdite di società non produttive o, comunque, riconducibili a una cattiva gestione e ai conseguenti risultati economici negativi per la società.

Da ultimo, il D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122 (art. 6 comma 19) ha ulteriormente stabilito 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 (che concerne la riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale), 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."*

Alla luce delle considerazioni sopra esposte va valutata l'operazione prospettata dai richiedenti. Essa, come detto, consiste nell'assunzione dell'obbligo di rimborso, da parte degli enti locali, delle rate di un mutuo contratto da un soggetto terzo, quale la società partecipata, e, nella sostanza, equivale a un indebitamento degli enti medesimi.

Questo è diretto a trasferire capitale alla società, a totale partecipazione pubblica e, stando a quanto riportato (cfr. lo schema di convenzione allegato alla richiesta di parere), affidataria *in house* del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Nei limiti sopra evidenziati, non può essere disconosciuta, in via generale, la possibilità per gli enti locali di utilizzare lo strumento dell'indebitamento nell'ambito della propria attività amministrativa, purché esso sia finalizzato a coprire spese da cui derivi un aumento di valore del loro patrimonio immobiliare o mobiliare (cfr. SS.RR. 28 aprile 2011 n.25) e, quindi, anche per il finanziamento, nei citati limiti normativamente previsti, di società di cui sono azionisti e, come nella specie, a partecipazione pubblica totalitaria, nonché affidatarie *in house* di servizi pubblici, dal quale derivi un aumento di valore delle medesime.

Resta ferma, nel contempo, l'estrema cautela che il legislatore ha imposto agli enti locali nella scelta d'indebitarsi, in ragione dell'evidente impatto sulla finanza pubblica di tali operazioni, così come la piena discrezionalità amministrativa degli enti medesimi nel valutare la soluzione migliore per l'interesse pubblico, dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, nel decidere se finanziare una propria società e se ricorrere, a tale scopo, all'indebitamento. Inoltre, è da ricordare che, qualora la società non sia dotata delle risorse necessarie per svolgere l'attività prevista dall'oggetto sociale, ne va aumentato il capitale.

Nella convenzione di finanziamento tra enti e società dovranno essere specificamente trasfuse le finalità del finanziamento, che devono rientrare negli scopi istituzionali della

società ed essere vincolate alla realizzazione d'investimenti, con esclusione di qualsiasi destinazione alla copertura di spese derivanti dalla gestione corrente. L'operazione, poi, dovrà rispettare le norme dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, quali quelle di cui agli artt. 201 – 204 TUEL, che disciplinano i casi di finanziamento di opere pubbliche e le modalità di assunzione dei mutui con riguardo all'ammortamento e all'impatto sugli equilibri del bilancio e dell'indebitamento.

A parere del Collegio, la spesa relativa, stante quanto sopra, va considerata come spesa in conto capitale. Conseguentemente essa dovrà essere evidenziata nei bilanci degli enti interessati e correttamente imputata al Titolo II, ai sensi dell'art. 165, comma 5 TUEL.

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 nell'adunanza del 28 settembre 2011.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **29 settembre 2011**
Il Direttore
F.to Dott. Federico SOLA