



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere n. 15/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29 maggio 2008, composta dai Magistrati:

Dott. Ivo	MONFELI	Presidente
Dott. Ugo	REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore	CORRADO	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 ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota proveniente dal Comune di Montanaro del 18 aprile 2008, n. 4731, con cui vengono posti una serie di quesiti preordinati all'assunzione, da parte dell'Ente, di una determinazione, rispettosa delle norme generali di contabilità pubblica, in merito alla ricapitalizzazione ovvero alla liquidazione di una società interamente partecipata dal Comune e costantemente in perdita;

Vista l'Ordinanza n. 15, 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 Montanaro ha costituito nel 2002 una S.r.l. di cui è stato socio unico sino al 2004. Nel 2004 una quota è stata ceduta ad una società di capitali a capitale interamente pubblico, che è stata socio di minoranza sino al 2007. Per effetto di retrocessione di quote, dal 2007 socio unico è tornato ad essere il Comune istante.

A tale S.r.l. l'ente ha conferito inizialmente numerario e poi anche beni mobili ed immobili. Vi sono stati, a seguire, vari aumenti di capitale anche utilizzando l'avanzo di amministrazione.

La società svolge servizi diretti all'utenza (farmacia comunale, asilo nido, casa di riposo), trasferiti in via diretta, e servizi strumentali rivolti al Comune (manutenzioni del patrimonio comunale), affidati in appalto diretto.

Per consentire lo svolgimento di questi servizi il Comune ha trasferito alla società, nell'ambito di una cessione di ramo aziendale ex art. 2112, insieme ai servizi, alcune unità di personale già addette ai servizi trasferiti alla società. Tali unità, per quanto dipendenti della società e da essa

retribuite, hanno mantenuto formalmente l'inquadramento giuridico ed economico del contratto collettivo per gli enti locali. In concomitanza con tali atti, la dotazione organica del personale dell'ente locale è stata ridotta in misura pari alle unità di personale trasferite.

La società ha anche assunto ulteriori unità di personale inquadrate nei contratti collettivi nazionali di lavoro privato di comparto, in relazione all'attività svolta.

Il risultato economico di gestione della società è stato costantemente negativo sin dal suo primo esercizio, tanto da rendere necessarie operazioni di ricapitalizzazione che - si sostiene nella stessa richiesta di parere - adombrerebbero, di fatto, un sistematico ripianamento di perdite.

Tanto premesso, il Comune, dovendo valutare se porre in liquidazione la società o, in alternativa, aggiornarne la struttura e le attività, formula una serie di quesiti diretti a consentire all'Ente l'assunzione di una determinazione rispettosa delle norme generali di contabilità pubblica:

1) In primo luogo si chiede di conoscere se le norme di contabilità finalizzate al rispetto del patto di stabilità siano ottemperate qualora, da parte dell'Ente, si sia evitato di contemplare, in una fattispecie come quella descritta, entrate e spese della S.r.l., soprattutto con riguardo alle spese per il personale. Si chiede altresì se sia necessario procedere alla redazione di una sorta di "bilancio consolidato".

2) Si chiede inoltre se sia possibile procedere a ricapitalizzazioni della società avvalendosi dell'avanzo di amministrazione, qualora tali operazioni adombrino, di fatto, un ripiano delle perdite societarie d'esercizio croniche.

3) In particolare si chiede se il Comune, in caso di liquidazione della società o di ristrutturazione della stessa, con risoluzione dei contratti di servizio relativi a determinati rami di azienda smantellati, debba o possa procedere alla riassunzione del personale già dipendente

dell'Ente, e se sia nelle sue facoltà assumere, nel rispetto delle procedure dettate dai regolamenti comunali, il restante personale assunto direttamente dalla società.

4) Infine, si chiede di sapere se sia possibile, alla luce della disciplina vigente, nel caso di servizio di farmacia comunale reso a mezzo di società di capitali interamente pubblica, riportare detto servizio al regime di economia.

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 criteri generali per l'esercizio della 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. 131/03, 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 Montanaro, ente legittimato, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

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".

Nella delibera da ultimo citata, la Sezione delle Autonomie ha precisato che la contabilità pubblica va riferita ad attività contabili in senso stretto, non includendo in tale nozione gli aspetti sostanziali, distinti dai conseguenti aspetti contabili che, invece, attenendo all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, risultano disciplinati da norme di carattere contabilistico.

Inoltre, come precisato negli stessi atti di indirizzo sopra richiamati, nonché già in varie delibere di questa Sezione, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti

gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente ed, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva. Tale evenienza risulterebbe da un lato incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale, e dall'altro ingenererebbe la possibilità di richiedere pareri su questioni che implicherebbero valutazioni su comportamenti amministrativi suscettibili di essere oggetto di iniziative giudiziarie proprie della Procura della Corte dei conti, o di altra Magistratura.

Al riguardo va ulteriormente precisato che, se lo scopo della funzione consultiva attribuita alla Corte è quella di offrire, alle autonomie locali, una consulenza qualificata in materia di contabilità pubblica, da parte di una magistratura specializzata, l'esercizio della medesima funzione non può che essere prodromica rispetto alle scelte discrezionali dell'ente richiedente, in modo da offrire a quest'ultimo un utile orientamento nell'esercizio autonomo delle proprie competenze di amministrazione attiva. Conseguentemente non possono esprimersi pareri su quesiti che implicano valutazioni su attività già poste in essere dal Comune richiedente. Tanto più ove si tratti di attività sindacabili da parte di un organo giudicante di questa o di altra Magistratura.

Tanto premesso, i quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione appaiono, a rigore, inammissibili sotto diversi profili. I quesiti 1) e 2) hanno ad oggetto comportamenti già posti in essere dall'Ente, come dichiarato nella stessa richiesta (non computo delle entrate e delle spese di personale della società ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità e ricapitalizzazione della società attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione). Inoltre, facendosi riferimento alla specificità del caso descritto, si richiede una valutazione su una fattispecie priva dei requisiti di astrattezza e generalità che devono caratterizzare le questioni esaminate dalle Sezioni regionali in sede consultiva. Stesso rilievo può formularsi con riguardo al quesito 3) (relativo alla sorte del personale in caso di liquidazione della società o di

ristrutturazione della stessa con risoluzione dei contratti di servizio relativi a determinati rami di azienda). Infine, tanto il quesito 3), quanto il quesito 4) (relativo alla possibilità di riportare il servizio di farmacia comunale, esercitato dalla società in perdita, al regime in economia), non sono riferibili ad attività contabili in senso stretto. Come precisato nelle note di indirizzo sopra richiamate, queste ultime devono infatti riferirsi non ad aspetti sostanziali, ma ai soli conseguenti aspetti contabili disciplinati, in quanto tali, da norme di carattere contabilistico.

Pertanto, ferma restando l'inammissibilità, sotto il profilo oggettivo, dei quesiti 3) e 4) per le ragioni da ultimo precisate, questa Sezione ritiene di poter entrare nel merito delle questioni rappresentate con gli altri quesiti, riconducendo le medesime a fattispecie generali ed astratte e al solo fine di illustrare i principi di contabilità pubblica per tali fattispecie rilevanti.

3) MERITO:

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. 340 – 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). L'art. 187 del TUEL precisa che l'avanzo di amministrazione è distinto in fondi non vincolati, fondi vincolati, fondi per finanziamento spese in conto capitale e fondi di ammortamento. Prevede inoltre l'elencazione delle spese finanziabili con l'eventuale avanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186 (ovvero con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso e tenendo conto del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi): a) il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, provvedendo, ove l'avanzo non sia sufficiente, ad applicare nella parte passiva del bilancio un importo pari alla differenza; b) la copertura dei debiti fuori bilancio riconoscibili a norma dell'articolo 194 e l'estinzione anticipata di prestiti; c) i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e le altre spese correnti solo in sede di assestamento; d) il finanziamento di spese di investimento. Trattasi di previsioni che limitano chiaramente le possibilità operative degli enti locali nell'utilizzo delle risorse in parola.

Sempre con riferimento alle società partecipate dagli Enti locali, al fine di evidenziare la disciplina rilevante ai fini delle scelte che l'Ente istante dovrà autonomamente operare, si segnala che l'art. 3, commi 27 e ss., della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008) ha introdotto nuove disposizioni, al fine di operare una riduzione del fenomeno della proliferazione di società pubbliche o miste, ritenuto un importante responsabile dell'incremento della spesa pubblica degli Enti locali.

A tal fine si dispone che le amministrazioni pubbliche 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, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. Si prevede inoltre che l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali debba essere autorizzata dall'Organo Consiliare con delibera motivata che accerti la sussistenza dei citati presupposti. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge le amministrazioni pubbliche sono dunque chiamate a cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate, mentre restano consentite le società che svolgono attività strettamente necessarie alle finalità istituzionali degli Enti e le società che producono servizi di interesse generale. Alla luce di detta normativa, l'inquadramento in concreto all'interno di una delle suddette tipologie di società partecipate ammesse spetta, dunque, all'esclusiva valutazione dell'Organo Consiliare.

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 29 maggio 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 4/06/2008
F.to Funz. Nicola MENDOZZA