

**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA**

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO**

Nell'adunanza del 6 maggio 2009, composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario relatore
Francesco ALBO	Referendario
Daniela MORGANTE	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d.

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;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 21 dicembre 2000, che ha disposto l'insediamento delle Sezioni regionali di controllo dal 1° gennaio 2001;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Vicenza (VI) prot. n. 20320 del 2.4.2009, pervenuta in data 6.4.2009 al prot. n. 2402/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 29/2009/PAR del 5 maggio 2009 per la convocazione dell'adunanza odierna;

UDITA la relazione del magistrato relatore

#### FATTO

La richiesta di parere a riferimento proveniente dal Sindaco di Vicenza viene prospettata al fine di conoscere se il Comune possa concedere ed entro quali limiti un prestito ad una società partecipata direttamente dallo stesso.

In particolare, nel quesito si evidenzia che:

- il Comune di Vicenza possiede una società per azioni a capitale interamente partecipato dal Comune ed il consiglio comunale svolge sulla società il controllo analogo ai sensi di legge;
- la società, anche tramite società controllate, svolge servizi pubblici locali in house per conto del Comune quali energia

elettrica, gas, servizio idrico, igiene ambientale, trasporti, manutenzioni e così via;

- il Comune è soggetto al sistema di tesoreria mista come previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 279/1997 ed integrato dall'art. 77-quater del DL 112 del 25 giugno 2008 convertito in legge dalla l. 133/2008;
- la società ha chiesto al Comune una concessione di credito di 20 milioni di euro fruttifera al tasso di interesse che il comune ha pattuito con il proprio tesoriere per le giacenze di cassa, ai sensi dell'art. 210 del TUEL;
- la concessione di credito è diretta a sostenere la situazione di tesoreria della società ed è finalizzata a creare le migliori condizioni finanziarie per l'attivazione e la realizzazione in tempi rapidi degli investimenti pubblici che la società stessa realizza per conto del Comune e che sono preventivamente approvati dal Consiglio comunale in sede di bilancio preventivo;
- la richiesta della concessione di credito da parte della società deriva anche dal processo di razionalizzazione dell'assetto societario delle partecipazioni del Comune, che richiede, nella fase di start-up, un impegno finanziario considerevole per far fronte agli impegni e per poter sostenere contemporaneamente anche il programma degli investimenti;
- si prevede che la concessione di credito sia rimborsata a breve termine, comunque entro l'anno, su semplice richiesta del

Comune;

- il Comune presenta, al momento, un saldo di cassa di 45 milioni di euro circa, di cui due terzi fruttiferi nel conto di tesoreria presso il Tesoriere comunale ed un terzo circa infruttiferi presso la Tesoreria provinciale dello Stato, per cui un prestito a breve dell'importo richiesto a favore della Società non andrebbe, attualmente, ad intaccare le giacenze infruttifere presso la Tesoreria provinciale dello Stato;
- l'ipotesi di una concessione di crediti nei confronti di una società partecipata è, fra l'altro, in linea con le regole del patto di stabilità interno, che consente di non conteggiare le concessioni di credito tra le spese rilevanti ai fini del saldo finanziario del patto di stabilità stesso essendo disponibilità finanziaria che può rientrare nelle casse comunali su semplice richiesta dell'amministrazione comunale;
- si prevede che contabilmente l'operazione trovi evidenziazione nell'intervento 10 "concessione di crediti" del titolo II della spesa "spesa in conto capitale" e, quanto alla fase di recupero della somma, nella categoria VI "riscossione di crediti" del titolo IV dell'entrata "entrate da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti".

In conclusione il Comune di Vicenza chiede se sia possibile accogliere l'istanza della società e, se sì, a quali condizioni, visto che, pur essendo prevista l'operazione, in termini di struttura di bilancio,

dall'art. 2, comma 3, lett. A) (riscossione di crediti) e dall'art. 2, comma 6, lett. b) (concessione di crediti ed anticipazioni) del DPR 194/1996, non risultano altre disposizioni o modalità attuative.

## DIRITTO

Il quesito risulta ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posto dall'organo rappresentativo dell'ente locale, che oggettivo, per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica, in quanto si questiona in generale della possibilità per un ente locale di concedere prestiti ad una società partecipata, tematica strettamente connessa sia a quella afferente alla necessità di un sostanziale rispetto del patto di stabilità interno che alla conservazione degli equilibri di bilancio.

Venendo al merito, gli elementi centrali del quesito in esame sono la destinazione del finanziamento per una cifra consistente (20 milioni di euro) ad una holding totalmente partecipata dal Comune e la natura della provvista dell'operazione finanziaria costituita dalle giacenze di cassa, che ammontano a più del doppio della somma richiesta dalla società.

Il profilo che merita il preliminare esame da parte di questa Sezione è quello costituito dalla natura delle risorse destinabili al finanziamento: difatti, l'operazione appare possibile in virtù delle rilevanti giacenze di cassa del Comune, e, quindi, verrebbe fatta rientrare nel novero delle operazioni di reimpiego temporaneo delle somme giacenti presso il conto corrente di tesoreria (c.d. gestione attiva della liquidità), non disciplinate da apposita normativa ma comunque consentite se e in quanto non

comportino una sostanziale distrazione delle risorse rispetto alla destinazione loro impressa dalla legge o dai documenti di bilancio dell'ente (la presenza di giacenze di cassa corrisponde per lo più a sfasamenti temporali tra riscossioni e pagamenti), costituendo un'alternativa più vantaggiosa rispetto al deposito presso il conto del tesoriere.

Difatti, la gestione attiva della liquidità (c.d. *cash management*) depositata presso il tesoriere, resa possibile a partire dal 1° gennaio 2009 per tutti gli enti locali a seguito dell'estensione del sistema di tesoreria unica mista di cui all'art. 7 del Dlgs. 279/1997 per effetto dell'art. 77-quater del DL 112/2008, comporta l'impiego temporaneo di tali somme al fine di ottenere rendimenti netti superiori a quelli del semplice deposito sul conto corrente di tesoreria.

Dai vincoli sulle giacenze espressi da talune norme e dalla *ratio* sottesa a tali operazioni, quindi, è agevole ricavare le seguenti condizioni di ammissibilità della gestione attiva della liquidità, riconducibili al più generale principio di sana gestione finanziaria:

- elevato rating sul merito di credito della controparte;
- garanzia di un vantaggio economico superiore a quello ricavabile dal deposito presso il proprio tesoriere;
- rispetto della normativa sulla tesoreria unica mista (impossibilità di utilizzare le somme affluite sulle contabilità speciali infruttifere costituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato);

- estinzione dell'operazione in breve termine (in genere nell'arco massimo di 18 mesi) o possibilità garantita di pronto disinvestimento anticipato del capitale impiegato per far fronte ai pagamenti ai quali le giacenze di cassa sono destinate (per tale motivo è da escludersi la possibilità di ricorrere ad anticipazioni di tesoreria nella misura in cui al deficit di cassa possa sopperirsi con il disinvestimento delle operazioni di *cash management*), anche in relazione all'obbligo di prioritario utilizzo di cui all'art. 7, comma 5, del DLgs 279/2007, che investe, oltre le giacenze libere di cassa, le liquidità "temporaneamente reimpiegate in operazioni finanziarie";
- deposito dei titoli presso il tesoriere ai sensi dell'art. 209, comma 3, e 211, comma 2, del TUEL.

In quanto integrano le predette condizioni, tra le operazioni generalmente ammesse figurano quelle in titoli di Stato e in pronti contro termine (vedasi pareri n. 23/2008 e 16/2009/par della Sezione regionale di controllo per la Campania).

Nel caso specifico, diversamente, alcune delle condizioni citate non si realizzerebbero.

Innanzitutto, l'impiego delle giacenze di cassa avverrebbe non per fini remunerativi per l'ente locale (gli interessi attivi percipiendi sarebbero pari a quelli riconosciuti dal proprio tesoriere), ma per sostenere la fase di *start-up* e gli investimenti di una società partecipata.

In tal modo, l'ente locale, ove pervenga alla decisione di gestire attivamente la liquidità, si priverebbe di soluzioni d'investimento del proprio capitale maggiormente remunerative, trasferendo di fatto sulla collettività amministrata il costo che la società partecipata avrebbe dovuto sostenere con i proventi della tariffa dei servizi dalla stessa offerti ai propri utenti per contrarre un prestito eventualmente più oneroso.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, preme evidenziare che la società partecipata, ove accedesse al mercato creditizio, sarebbe tenuta, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, commi 28 e 29, 19, comma 1, lett. d), e 27 del codice dei contratti (D.Lgs. 163/2006), ad esperire apposita gara al fine di individuare il prodotto finanziario più conveniente, nel rispetto dei "principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità", gara dalla quale potrebbe ottenere anche un'offerta migliorativa rispetto alle condizioni offerte dall'ente locale.

Altro aspetto che precluderebbe il finanziamento con l'utilizzo delle giacenze di cassa è l'eccessiva esposizione al rischio d'impresa, derivante dalla mancanza di idonee garanzie di disinvestimento delle somme e dalla qualità di socio rivestita dal Comune.

Si fa riferimento, in particolare, alla disposizione del codice civile di cui all'art. 2497-quinquies, che estende l'applicazione dell'art. 2467 c.c., dettato in tema di srl, ai finanziamenti effettuati a favore della società da chi esercita attività di direzione e coordinamento nei suoi confronti.

Nel caso specifico, appare sussistere in capo al Comune l'esercizio di attività di direzione e coordinamento nei confronti dell'holding, in quanto attività connaturata al controllo analogo tipico delle società *in house*, al cui novero apparterebbe la società partecipata in parola secondo quanto afferma il Comune istante.

L'art. 2467 prevede la postergazione del rimborso dei finanziamenti dei soci a favore della società rispetto alla soddisfazione degli altri creditori e ne impone la restituzione, se tale rimborso sia avvenuto nell'anno precedente la dichiarazione di fallimento della società.

La norma, la cui *ratio* è porre un freno a fenomeni di sottocapitalizzazione, opera *ex lege* una trasformazione sostanziale (e non formale) del capitale di credito (i cc.dd. finanziamenti anomali dei soci e/o del controllante) in capitale di rischio (c.d. quasi-capitale), in presenza di determinate condizioni: cioè quando i finanziamenti "*sono stati concessi in un momento in cui, anche in considerazione del tipo di attività esercitata dalla società, risulta un eccessivo squilibrio dell'indebitamento rispetto al patrimonio netto oppure in una situazione finanziaria della società nella quale sarebbe stato ragionevole un conferimento*" (art. 2467, 2° comma, c.c.).

In relazione ai possibili effetti di detta normativa, a fini prudenziali e indipendentemente dalla fonte della provvista il Comune dovrebbe astenersi da attività di finanziamento nei confronti delle società partecipate qualora non abbia in concreto adottato tutti gli strumenti idonei ad un controllo approfondito della gestione operativa e finanziaria

della società partecipata, al fine di appurare se la stessa necessiti, diversamente, di interventi di ricapitalizzazione (non attuabili ovviamente con giacenze di cassa), non solo ai fini del rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa che impone che l'organo consiliare debba essere a conoscenza del possibile risultato finale che consegue ad un'operazione finanziaria e adottare le conseguenti decisioni, ma anche al fine di prevenire una minaccia agli equilibri finanziari dell'ente locale, nonché la possibile inconsapevole elusione dei vincoli del patto di stabilità interno.

Difatti, con riferimento a tale ultimo aspetto, a differenza della "concessione di crediti" e della "riscossione di crediti" espressamente escluse dal novero delle spese e delle entrate soggette al patto di stabilità per il 2009 ad opera dell'art. 77-bis, commi 5 e 12, del DL 112/2008 convertito in legge dalla L. 133/2008, gli interventi di ricapitalizzazione vi rimarrebbero assoggettati, compresi quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 2497-quinquies c.c.

Per fini anche anti-elusivi del patto di stabilità interno, resta fermo, in ogni caso, il divieto di traslare alla società partecipata, attraverso qualsiasi tipologia di operazione finanziaria, gli oneri derivanti da prestazioni rese a favore del Comune.

Posto che non è dato conoscere se la concessione di un prestito a breve sia in grado, nel caso specifico, di supportare, sia pure parzialmente, un piano d'investimenti, permane la necessità per il Comune di valutare scrupolosamente il piano industriale che, secondo

quanto emerge dal quesito, originerebbe la richiesta di finanziamento, al fine di appurare se i presupposti di base in esso considerati corrispondano alla realtà aziendale e del mercato, se le ipotesi di sviluppo in esse contenute siano concretamente attuabili e se esistano e permangano le condizioni di equilibrio finanziario della società.

Pur in mancanza di ulteriori elementi notiziali, corre l'obbligo di evidenziare che, ove ne ricorrano gli estremi, alla fattispecie sarebbe applicabile anche la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato di cui all'art. 87 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Pertanto, a riscontro del quesito posto dal Comune di Vicenza, si ritiene che l'operazione, come prospettata, sia contraria ai principi di sana gestione finanziaria.

Rimane assorbita ogni ulteriore questione.

PQM

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Venezia, nell'adunanza del 6 maggio 2009.

L'estensore  
F.TO Dott. Luca FAZIO

Il Presidente  
F.TO Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 08/05/2009

Il Direttore Amministrativo  
F.TO D.ssa Raffaella BRANDOLESE