

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n.79/2010

nell'adunanza del 1° aprile 2010

Composta dai seguenti magistrati:

Pres.	Mario G.C.Sancetta	Presidente
Cons.	Raffaele Del Grosso	
Cons.	Silvano Di Salvo	
Cons.	Tommaso Viciglione	
Cons.	Corradino Corrado	
Cons.	Francesco Uccello	relatore
I Ref.	Laura Cafasso	

Ha adottato la seguente deliberazione:

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;

Visto il regolamento 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota prot. n. 9095 in data 12 ottobre 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Tramonti (SA) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n.12/2010 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Tramonti (Salerno) ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alla sussistenza del diritto al rimborso delle rate di ammortamento di mutui contratti dal Comune per l'ampliamento della rete idrica successivamente

alla stipula della convenzione con la quale il medesimo ha provveduto ad esternalizzare la gestione del relativo servizio idrico integrato.

Nel formulare il quesito, il Sindaco ha precisato che in data 31 gennaio 2001 il Comune di Tramonti aveva sottoscritto, unitamente all'Ente di ambito "Sele", la convenzione con la quale, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale 21 maggio 1997, n. 14, trasferiva al soggetto gestore (Ausino s.p.a.) l'esercizio delle attività gestionali ed organizzative del ciclo idrico integrato delle acque del territorio comunale nonché "gli oneri contrattuali afferenti l'ammortamento di mutui di investimento inerenti la realizzazione della rete idrica". Negli anni successivi, il Comune di Tramonti, dopo aver acceso nuovi mutui per l'ampliamento ed il miglioramento dei collettori fognari, provvedeva a rendicontare al soggetto gestore gli importi delle relative rate di ammortamento richiedendone il rimborso ai sensi dell'art. 4 della convenzione sopraindicata e dell'art. 153, comma 2, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

A fronte delle eccezioni sollevate dal soggetto gestore, secondo il quale la richiesta di rimborso era accoglibile con riguardo ai soli mutui accesi precedentemente alla sottoscrizione della convenzione, il Sindaco del Comune di Tramonti ha formulato il presente quesito chiedendo se sia corretto continuare a rendicontare annualmente alla società erogatrice del servizio le rate di ammortamento dei mutui, iscrivendone l'importo dei rimborsi al Titolo III dello Stato di previsione dell'entrata, ovvero se non sia più corretto "stralciare i residui attivi riportati al titolo III delle entrate ed inserirli nel conto del patrimonio tra i crediti di dubbia esigibilità".

CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità soggettiva delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio senz'altro ricevibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal Sindaco del Comune di Tramonti in quanto formulata dall'organo di vertice di detta Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Quanto al profilo oggettivo della attinenza del richiesto parere alla "materia della contabilità pubblica", osserva il Collegio come il quesito in trattazione sia da ritenere ugualmente ammissibile atteso che lo stesso, muovendo da problematiche riguardanti la gestione del servizio idrico integrato, concerne, senza dubbio, anche la specifica disciplina contabile che, in ragione di esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio, sancisce l'obbligo di riaccertamento dei residui attivi e di conservazione dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, in apposita voce del conto del patrimonio sino al compimento dei relativi termini di prescrizione.

Relativamente alle questioni afferenti la gestione del servizio idrico integrato, deve tuttavia osservarsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, la funzione consultiva non può che rimanere circoscritta nell'ambito di valutazioni di carattere generale, ciò al fine di escludere

qualsiasi ingerenza indebita della Sezione di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente (ed, in ultima analisi, nella funzione di amministrazione attiva), evitando, altresì, interferenze con le funzioni che altri Organi (segnatamente l' A.G.O.) od altri Uffici della Corte (Sezione giurisdizionale e Procura regionale) potrebbero essere chiamati a svolgere con riferimento al caso concreto.

Per detti motivi, si ritiene possa darsi ingresso al quesito posto dal Sindaco del Comune di Tramonti limitatamente ai profili, di natura essenzialmente esegetica, concernenti i riflessi applicativi che dalla vigente normativa in materia di servizi idrici integrati possono discendere, in ragione degli investimenti effettuati dell'ente, sull'osservanza dei principi di pareggio di bilancio e di equilibrio economico-finanziario della gestione, posti a garanzia del raggiungimento delle finalità istituzionali del medesimo.

Passando ad esaminare nel merito la questione prospettata, si osserva che la legislazione in materia di acque è stata oggetto di un primo intervento riformatore con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (legge Galli). Il quadro normativo antecedente la riforma in parola risultava, invero, connotato dall'assenza di forme di gestione associata tra gli enti locali, con conseguente eccessiva frammentarietà dei moduli imprenditoriali adottati. La legge Galli, viceversa, intese avviare la riorganizzazione del settore prefigurando la creazione di un Servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili nonché di fognatura e depurazione delle acque reflue, attraverso l'accorpamento delle pregresse gestioni in una più ampia dimensione territoriale (gli Ambiti Territoriali Ottimali). Con ciò, nel delegare alle Regioni il potere legislativo in merito alla organizzazione del Servizio idrico integrato, si mirava a realizzare sia un'integrazione territoriale (attraverso la definizione di bacini di utenza di dimensione ottimale) che un'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo (acquedotto, fognatura e depurazione).

In attuazione dei principi contenuti nella legge n. 36/1994, la Regione Campania – pur con notevole ritardo - ha approvato la legge 21 maggio 1997, n. 14, recante norme dirette a salvaguardare e utilizzare le risorse idriche nonché a disciplinare le forme e le modalità di gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

A tal fine, la legge regionale prevede la costituzione di un Ente di ambito, consorzio obbligatorio di funzioni dotato di personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa, che ha il compito di predisporre, in coerenza con gli strumenti di pianificazione regionale incidenti sulla materia delle risorse idriche, un programma di interventi a cadenza pluriennale da eseguire mediante il soggetto gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti da apposita convenzione e relativo disciplinare.

Tale assetto normativo è rimasto sostanzialmente immutato anche dopo l'abrogazione della legge Galli ad opera dell'art 175 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale), contenente norme di attuazione della delega contenuta nella legge 15 dicembre 2004, n. 308, finalizzata al riordino, coordinamento ed integrazione della legislazione in materia ambientale.

Nel dettare le nuove norme per la gestione delle risorse idriche (Sezione III), il D.Lgs. n. 152/2006 ha comunque precisato che l'esercizio delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche, è trasferito alle Autorità d'ambito, le quali, nel predisporre il programma degli interventi commisurati all'intera gestione, individuano le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento dei livelli minimi di servizio nonché al soddisfacimento della domanda dell'utenza; a tal fine, specificano gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture programmate e i tempi di realizzazione.

Se, dunque, dal momento della costituzione dell' Ente di ambito tutte le funzioni in materia di servizi idrici dei Comuni e delle Province consorziati sono esercitate dall' Ente medesimo, è pur vero che gli enti locali mantengono – ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. n. 152/2006 - la proprietà delle infrastrutture, secondo il noto principio di separazione tra proprietà delle reti e relativa gestione, confermato, da ultimo, dall'art. 23 bis, comma 5, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133/2008. D'altronde, anche nel caso in cui gli enti locali avessero conferito, ai sensi dell'art. 113, comma 13, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, è indubbio che il gestore del servizio idrico integrato debba gestire e curare anche la manutenzione (ordinaria e straordinaria) delle reti, dovendosi escludere la possibilità di una distinzione tra il gestore della rete, tenuto alla sua manutenzione, e l'erogatore del servizio, che da tale obbligatoria attività sia sollevato (Cfr., in tale senso, C.Cost. n. 307/2009).

Per effetto di dette prescrizioni ed, in particolare, dell'art. 153 del D.Lgs. n. 152/2006, gli enti locali devono concedere, in forma non onerosa, alla società di gestione l'uso degli acquedotti, delle fognature, degli impianti di depurazione e delle altre infrastrutture demaniali, per tutto il periodo della concessione, ricevendo dalla società concessionaria il solo rimborso degli oneri finanziari delle rate dei mutui in ammortamento (capitale più interessi) assunti precedentemente al trasferimento.

Trattandosi di fattispecie assimilabile al trasferimento di azienda, ne deriva, altresì, l'applicabilità del principio generale desumibile dall'art. 2558 cod.civ., secondo il quale l'acquirente dell'azienda succede in tutti i rapporti (non solo attivi, ma anche passivi) inerenti l'esercizio dell'impresa.

Alla luce di tale principio va inteso, quindi, anche il secondo comma dell'art. 153 del D.Lgs. n. 152/2006, laddove dispone che *"Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferiti al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica"*.

Tale disposizione, che riproduce un principio già insito nel previgente art. 12, comma 2, della legge Galli, va dunque inserita nel descritto contesto normativo, secondo il quale l'ente locale, spogliatosi di ogni competenza in ordine alla gestione delle infrastrutture, non può decidere autonomamente di effettuare nuovi investimenti mediante l'accensione di mutui da porre a carico della società di gestione del servizio. Ove così facesse, d'altronde, oltre a contravvenire al principio di certezza dei rapporti giuridici, rischierebbe di vanificare la coerenza interna del programma pluriennale degli interventi approvato dall'Ente di ambito e di aggravare il gestore di oneri impropri disgiunti dalla corretta predeterminazione tariffaria.

Invero, la sola eccezione configurabile per tale ipotesi è quella descritta dall'art. 157 del D.Lgs. n. 152/2006, il quale, riproducendo la fattispecie già contenuta nell'art. 16 della legge Galli, consente all'ente locale *"di realizzare le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate, previo parere di compatibilità con il piano d'ambito reso dall'Autorità d'ambito e a seguito di convenzione con il soggetto gestore del servizio"*.

Quanto agli effetti contabili, il trasferimento delle immobilizzazioni e delle altre attività e passività relative al servizio idrico integrato comporta la rispettiva valorizzazione nel conto del patrimonio della società di gestione, sulla base della ricognizione inventariale effettuata, ai sensi dell'art. 13 della legge regionale n. 14/1997, dagli enti locali all'atto della cessione. La presa in carico di tali immobilizzazioni, strumentali alle attività del servizio idrico integrato, implica, dunque, il trasferimento dei relativi costi ai processi svolti ed ai prodotti ottenuti dalla gestione caratteristica della società tramite la rilevazione delle quote di ammortamento. Poiché i beni del demanio idrico dovranno essere restituiti gratuitamente dal gestore al termine del servizio in condizioni di efficienza e di normale stato di manutenzione, oltreché in buono stato di conservazione, ne consegue che spetteranno al gestore del servizio anche gli interventi di manutenzione straordinaria e i miglioramenti programmati a livello di bacino, con esclusione degli eventuali oneri connessi a beni realizzati e affidati in concessione successivamente alla stipula della convenzione, i quali resteranno a carico dell'Ente di ambito o degli enti locali, salva diversa pattuizione.

Alla luce di quanto esposto, l'ente locale sarà tenuto, laddove ravveda gli estremi dell'inesigibilità (totale o parziale) del credito vantato nei confronti della società di gestione ovvero nel caso risulti sprovvisto di titolo idoneo ai sensi dell'art. 179 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), a procedere alla eliminazione dal conto del bilancio del residuo attivo corrispondente, conservando tra le immobilizzazioni finanziarie (voce A,III,4) del conto del patrimonio, ai sensi dell'art. 230 TUEL, il credito inesigibile sino al compimento dei termini di prescrizione.

Analogamente, laddove l'ente, al fine di compensare le minori entrate per inesigibilità del credito, avesse proceduto alla costituzione nella struttura del bilancio finanziario di un commisurato fondo di svalutazione crediti (da allocare all'intervento 10, servizio 08, delle spese correnti), quest'ultimo confluirà, tra le economie di fine esercizio, nel risultato di amministrazione quale componente vincolata, la cui applicazione verrà rinviata al momento in cui si procederà a stralciare il credito, in sede di rendiconto, rilevandone l'inesigibilità.

Tale adempimento dovrà essere subordinato anche alla verifica dell'eventuale sussistenza di un arricchimento senza causa, in ragione sia del maggior valore patrimoniale di beni o servizi acquisiti dalla società di gestione sia del risparmio di spesa o della mancata perdita patrimoniale conseguenti alle utilità connesse alle infrastrutture autonomamente realizzate.

PER QUESTI MOTIVI

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 1° aprile 2010.

Il relatore

f.to Cons. Francesco Uccello

Il Presidente

f.to dott. Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 15 aprile 2010

Il Dirigente del servizio di supporto

f.to dott. Nicola Francioni