



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 10/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 11 febbraio 2010, composta dai Magistrati:

Dott. Ugo REPPUCCI	Presidente
Dott. Gianfranco BATTELLI	Consigliere
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, 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;

Visto l'atto di 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 le richieste provenienti dal Comune di Canelli nn. 22924 e 22925 del 30 dicembre 2009, pervenute, protocollate in arrivo, la prima il 21 e la seconda il 4 gennaio 2010, di identico contenuto, ma indirizzate rispettivamente alla Corte dei conti in Roma e in Torino, recanti un quesito in materia di ricapitalizzazione e ripianamento delle perdite di una società pubblica partecipata dal Comune;

Vista l'Ordinanza n. 4/PAR/2010 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

Il Comune di Canelli, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante un quesito in merito alla possibilità di ricapitalizzare e ripianare le perdite di una società pubblica partecipata dal Comune, a seguito di condanna giudiziale di quest'ultima.

In particolare, una società a capitale interamente pubblico, che gestisce lo smaltimento dei rifiuti, sarebbe stata condannata, con sentenza del Consiglio di Stato, al pagamento di un'ingente somma per il danno arrecato ad un'impresa privata.

Il fondo destinato a coprire i rischi derivanti dal contenzioso in corso non sarebbe risultato sufficiente a soddisfare il pagamento alla società privata di quanto riconosciute dal Consiglio di Stato, pertanto la società partecipata dal Comune istante si troverebbe, oltreché nell'obbligo di soddisfare un debito di terzi, nella situazione di cui all'art. 2447 c.c. ("riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale").

Tanto premesso, il Comune istante chiede un parere in ordine alla possibilità per gli enti locali, soci di una società interamente pubblica, di contrarre mutui al fine di ricapitalizzare la società e di ripianare le perdite della stessa derivanti da una sentenza esecutiva.

A tal fine, il Comune, sul presupposto dell'incertezza dell'attuale quadro normativo, individua due possibili soluzioni interpretative che sottopone all'attenzione di questa Sezione regionale di controllo.

In primo luogo si chiede se le norme che consentono agli enti locali la contrazione di mutui solo per spese di investimento (art. 119, comma 6, della Costituzione, art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 e art. 3, commi 16 e 19, della legge 24 dicembre 2003 n. 350), non ammettendola dunque per il ripianamento di perdite di società pubbliche, possano ritenersi non applicabili quando le perdite di una società non derivino da una non corretta ed oculata gestione della stessa, bensì da una sentenza esecutiva ovvero quando il ripianamento delle perdite sia necessario al fine di procedere poi alla ricapitalizzazione.

In secondo luogo si chiede se la previsione di cui all'articolo 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, che consente agli enti locali di ricorrere al debito fuori bilancio e alla contrazione di mutui nel caso di "sentenza esecutiva", possa trovare applicazione anche per il caso in cui la sentenza esecutiva venga emessa, non nei confronti dell'ente locale, bensì nei confronti di una società di cui l'ente locale è socio e che opera *in house*.

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 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 legge n. 131 del 2003, 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 Canelli ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

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

2. 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".

Inoltre, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta in esame verte su una questione che riguarda l'attività finanziaria dell'ente, ed in particolare la gestione delle spese, pertanto è da ritenersi attinente alla materia della contabilità pubblica.

La stessa richiesta viene esaminata da un punto di vista generale ed astratto, lasciando all'Amministrazione interessata ogni valutazione sull'attività da porre in essere.

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

3. Nel merito, con riferimento al primo quesito, la Sezione, osserva quanto segue.

Il Comune chiede se le norme che consentono agli enti locali la contrazione di mutui solo per spese di investimento (art. 119, comma 6, della Costituzione, art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 e art. 3, commi 16 e 19, della legge 24 dicembre 2003 n. 350), non ammettendola dunque per il ripiano di perdite di società pubbliche, possano ritenersi non applicabili quando le perdite di una società derivino da una sentenza esecutiva ovvero quando il ripianamento delle perdite sia necessario al fine di procedere poi alla ricapitalizzazione.

Sostiene il Comune istante che, se, con riferimento alle società partecipate, la finalità da perseguire è arginare il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali volto a coprire le perdite di società non produttive, le citate previsioni dovrebbero non applicarsi in caso di un evento eccezionale, come l'emissione di una sentenza esecutiva con contestuale debito nei confronti di terzi a titolo di risarcimento danni.

Questa Sezione ritiene non condivisibile l'interpretazione prospettata dal Comune istante, in quanto anche il ripianamento di perdite conseguente ad una sentenza esecutiva con contestuale debito nei confronti di terzi può, in via generale, ricondursi ad una cattiva gestione con risultati economici negativi per la società.

Sull'argomento si richiamano i pareri già espressi da questa Sezione con delibera n. 15 del 4 giugno 2008 e con delibera n. 2 del 12 gennaio 2010.

Il Comune istante chiede ancora un parere in merito alla possibilità di applicare la previsione di cui all'articolo 194 del decreto legislativo 18

agosto 2000 n. 267 (TUEL), anche all'ipotesi di sentenza esecutiva emessa nei confronti di una società di cui l'ente locale è socio e che opera *in house*.

Come noto l'articolo 194 del TUEL elenca la fattispecie "debiti derivanti da sentenze esecutive" fra le ipotesi di debiti fuori bilancio di cui gli enti locali possono riconoscere la legittimità.

Secondo la ricostruzione prospettata dal Comune il caso della sentenza esecutiva nei confronti della società partecipata su cui si ha un "controllo analogo" sarebbe assimilabile a quella della sentenza esecutiva nei confronti dell'ente di cui al citato art. 194, assumendo la società *in house* i caratteri di vero e proprio "ente strumentale" dell'ente locale socio, con conseguente applicazione al primo dei principi e delle norme previste per il secondo.

Al riguardo, questa Sezione, in primo luogo ricorda, riprendendo una consolidata interpretazione della Corte, che l'art. 194 del TUEL, rispondendo alla necessità di arginare il ricorso ad impegni non derivanti da normali procedure di bilancio, elenca tassativamente i casi in cui è possibile riconoscere la legittimità di debiti non previsti in sede di programmazione annuale, disciplinando le modalità della relativa copertura (vedi fra le altre del. n. 2/2005 della Sez. reg. per la Lombardia e del. n. 4/2007 di questa Sezione).

Inoltre, la fattispecie "debiti derivanti da sentenze esecutive" si inquadra nella tipologia di debiti fuori bilancio, in quanto riconducibile al concetto di "sopravvenienza passiva", che prescinde necessariamente da un previo impegno di spesa, in assenza di una specifica previsione nel bilancio dell'esercizio in cui i debiti si manifestano. Per cui la disciplina in esame non è applicabile ove è possibile prevedere, da parte dell'Ente, il sorgere

dell'obbligazione, nonché la tempistica dell'adempimento, attivando le ordinarie procedure di spesa (Sez. Reg. Contr. Campania, del. n.9/2005; SS.RR. per la Regione Siciliana in sede consultiva, del. n.9/2005; Sez. Reg. Contr. Basilicata, del. n.15/2007; Sez. Reg. Contr. Piemonte, del. n.4/2007).

Tanto premesso, si osserva come in ogni caso l'interpretazione prospettata dal Comune istante non varrebbe a legittimare il ricorso ad un mutuo per il debito nato dalla sentenza esecutiva emessa nei confronti della società partecipata. Infatti, quanto al finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti legittimi, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, non è più possibile assicurare la copertura finanziaria di debiti relativi a spese di parte corrente mediante la stipulazione di mutui. Come già osservato dal altre Sezioni di questa Corte, le disposizioni di cui agli articoli 202 e seguenti del TUEL, cui il comma 3 dell'art. 194 rinvia, devono essere lette alla luce delle modifiche apportate alla Costituzione dalla legge sopra citata, con cui si è limitato il ricorso al credito, solo in relazione alle spese in conto capitale (Sez. Reg. Contr. Umbria, del. n.9/2008/P). Del resto l'art. 41, comma 4, della legge n. 448 del 2001 ha precisato che “per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” .

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 dell'11 febbraio 2010.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente
F.to Dott. Ugo REPPUCCI

Depositato in Segreteria l'11 febbraio 2010

Per il Dirigente
Dott. Gregorio VALENTINI
F.to Dott. Federico SOLA