

**Deliberazione n. 35/2011/PAR**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale del controllo**

**per l'Emilia - Romagna**

composta dai Magistrati

dr. Massimo Romano

Presidente f.f.

dr. Ugo Marchetti

Consigliere

dr.ssa Maria Teresa D'Urso

Primo Referendario

\*\*\*\*\*

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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, il decreto-legge 23  
ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.  
639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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 modifiche;

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;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del comune di Parma (PR) in data 24 giugno 2011;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

vista l'ordinanza presidenziale n. 18 del 26 luglio 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

**FATTO**

Il Sindaco del comune di Parma, ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'ammissibilità di operazioni di finanziamento infragruppo, con l'utilizzazione della liquidità

disponibile.

In particolare, l'Ente rappresenta che, nell'ambito della gestione attiva della liquidità disponibile dell'Ente si è posto il problema della sua utilizzabilità per operazioni di finanziamento "infragrupo", cioè a favore di società partecipate totalitarie o a maggioranza quasi assoluta, c.d. *in house*, nel rispetto, sia della normativa societaria, sia della normativa sulla contabilità pubblica.

ritenuto in

#### DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle

Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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.*

*Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere*

*contabilistico”.*

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito, si osserva che la questione è stata già trattata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 40/2009/PAR del 8 maggio 2009, che qui si riporta: *“.....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)..."*.

Il Collegio condivide le osservazioni della Sezione per il controllo per il Veneto espresse nel prosieguo del parere, che rivestono valenza generale. In particolare, dopo aver sottolineato la necessità che le giacenze di cassa vengano impiegate per fini remunerativi per l'Ente locale, si evidenzia 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", garadalla 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..”.*

*Ed ancora “.....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...".*

Il Collegio ritiene che non sussistano sopravvenute argomentazioni giuridiche per discostarsi da tale orientamento, condiviso anche da altre Sezioni regionali di questa Corte (cfr. deliberazione 6/2010/PAR della Sezione di Controllo per la Liguria).

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta avanzata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Parma (PR) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 28 luglio 2011.

IL PRESIDENTE f.f.

*f.to ( Massimo Romano )*

IL RELATORE

*f.to (Maria Teresa D'Urso)*

Depositata in segreteria il 28 luglio 2011.

Il Direttore di segreteria

*f.to ( Rossella Broccoli)*