



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 5 aprile 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 20110002069 del 21.03.2011 (prot. c.c. n. 2652 del 23.03.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Provaglio d'Iseo (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Provaglio d'Iseo (BS);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 20110002069 del 21.03.2011 (prot. c.c. n. 2652 del 23.03.2011) il Sindaco del Comune di Provaglio d'Iseo (BS), avente n. 7.137 abitanti al 31.12.2010, formula a questa Sezione un quesito in materia di concessione di credito a società interamente partecipata dall'ente locale per la gestione di servizi di pubblica utilità attraverso la modalità organizzativa del "*global service*".

L'Amministrazione fa presente quanto segue.

I servizi gestiti dalla società per conto del Comune sono i seguenti:

- gestione del verde pubblico;
- servizi di pulizie e di manutenzione degli immobili, delle strade e degli impianti di proprietà del Comune;
- istituzione di servizio di reperibilità per segnalazioni e richieste;
- attività di manutenzione di reticolo idrico, caditoie ed impianti fognari;
- servizi di facchinaggio ed assistenza manifestazioni;
- attività di sgombero neve;
- gestione servizio pubblicità e pubbliche affissioni;
- raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La società in occasione della presentazione del conto economico previsionale 2011 ha presentato un *budget* di cassa delle attività di servizio

assegnate per l'anno 2011 che evidenzia mese per mese, in base alla programmazione dei flussi di entrata e di uscita, un fabbisogno finanziario medio di circa Euro 350.000,00.

La società avanza, nei confronti del Comune, richiesta di concessione di credito per fronteggiare questo fabbisogno finanziario, tenuto conto di quanto segue:

- trattasi di rimborso a breve termine, e comunque entro l'anno, su semplice richiesta del Comune (entro 30 giorni);
- la remunerazione del finanziamento è pari o superiore al tasso che il Comune ottiene dal deposito presso la tesoreria comunale;
- se la società ricorresse al mercato creditizio sosterebbe costi notevolmente maggiori che andrebbero necessariamente a ridurre i servizi erogati;
- il finanziamento servirebbe per chiudere l'esposizione verso gli istituti bancari e quindi diminuirebbe il rischio dello stesso Comune unico socio.

Il Sindaco precisa, inoltre, quanto segue.

Il Comune si trova, ad oggi, con un saldo contabile delle disponibilità di cassa pari ad Euro 1.885.189,29 di cui:

- Euro 106.571,36 giacenti presso il c/c di tesoreria;
- Euro 1.778.617,93 giacenti presso il c/c intrattenuto in Banca d'Italia;
- storicamente negli ultimi dieci anni il Comune non ha mai utilizzato l'anticipazione di tesoreria né dalla simulazione degli incassi e dei pagamenti sarà necessario farvi ricorso nell'anno 2011.

L'Amministrazione Comunale ha intenzione di deliberare la concessione di prestito alla società subordinando l'efficacia del provvedimento al parere positivo della Sezione regionale della Corte dei Conti, preso atto che la stessa società è posseduta interamente dal Comune. Inoltre, il prestito consentirebbe alla stessa di evitare il pagamento di tassi di interessi passivi elevati compensando, ad avviso dell'organo rappresentativo dell'ente, il fatto che il Comune si precluderebbe l'attivazione di altre forme di investimento delle somme a disposizione.

In base a tali considerazioni generali, l'Amministrazione chiede alla Sezione *"se l'operazione così descritta sia ammissibile e se la stessa si*

configuri o meno come operazione di gestione attiva della liquidità e quindi, alla luce dell'attuale normativa, ammissibile solamente per le somme giacenti presso il c/c di tesoreria senza poter intaccare le disponibilità giacenti in Banca d'Italia oppure se fattibile senza tenere conto di tale limitazione ".

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Provaglio d'Iseo (BS), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Provaglio d'Iseo (BS) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei

procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo prescindendo dalla singolarità della fattispecie gestoria e valorizzando i dubbi esegetici relativi ai rapporti finanziari tra il Comune e la società interamente partecipata.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco di Provaglio d'Iseo (BS) è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità del Comune, con

particolare riferimento alla specifica decisione di concedere o meno il finanziamento in oggetto. Ovviamente, l'Amministrazione potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della materia.

La concessione di credito da parte dell'ente locale in favore di una società interamente partecipata è stata diffusamente analizzata dalla Sezione in sede consultiva con la delibera n. 385 del 29 giugno 2009. Utili spunti interpretativi si rinvencono, altresì, nelle deliberazioni n. 40/2009 e n. 228/2010 della Sez. Regionale di Controllo per il Veneto, nonché nelle deliberazioni n. 6/2010 e n. 151/2010 della Sez. Regionale di Controllo per la Liguria.

L'erogazione da parte di un ente locale di un prestito ad una società dallo stesso totalmente partecipata, da un punto di vista civilistico, è un mutuo, "contratto con il quale una parte consegna all'altra una determinata quantità di denaro o altre cose fungibili e l'altra si obbliga a restituire altrettante cose della stessa specie e qualità" (art. 1813 c.c.).

Orbene, un ente locale può essere soggetto mutuante, oltre che mutuatario. Infatti, in virtù della riconosciuta generale capacità di diritto privato della pubblica amministrazione (art. 1, comma 1 *bis*, della Legge 7 agosto 1990, n. 241), il perseguimento dell'interesse pubblico può essere attuato dall'ente anche mediante l'utilizzo di strumenti privatistici.

In ordine all'accensione di mutui, alcune norme pubblicistiche contengono una serie di deroghe alla disciplina civilistica dell'istituto, aventi come fine la tutela della pubblica amministrazione nel caso in cui la stessa sia nella posizione di soggetto mutuatario.

Con riguardo agli enti locali si fa riferimento sostanzialmente agli artt. 201-204 del Tuel che disciplinano i casi di finanziamento di opere pubbliche e le modalità di assunzione dei mutui con riguardo all'ammortamento e all'impatto sugli equilibri del bilancio e dell'indebitamento. Vanno del pari annoverate le disposizioni contenute nell'art. 3 della legge finanziaria n.350/2003, quanto all'individuazione delle operazioni d'indebitamento, nonché la disciplina vincolistica introdotta dall'art. 62 della legge finanziaria n.133/2008.

Si deve rimarcare inoltre che a salvaguardia degli equilibri di bilancio, ai sensi dell'art. 119 u.c. della Costituzione, gli enti territoriali locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento.

Se dal punto di vista dei principi generali, alla luce delle considerazioni sopra esposte, non può essere disconosciuta la possibilità per l'ente locale di utilizzare lo strumento del mutuo nell'ambito della propria attività amministrativa, parimenti, non può essere sottovalutata la necessità di vagliare l'opportunità della scelta, oltre che l'imprescindibile correttezza dell'operazione sotto il profilo amministrativo – finanziario – contabile.

Al riguardo va ribadita, innanzitutto, la piena discrezionalità amministrativa dell'ente locale nel valutare la soluzione operativa migliore, dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità per il perseguimento dell'interesse pubblico, nella gestione dei rapporti finanziari con una propria società interamente partecipata.

Nell'adozione della soluzione economicamente più vantaggiosa, l'Amministrazione dovrà temperare gli interessi del Comune medesimo e le esigenze operative della società che opera in regime di diritto civile nei confronti dei terzi e dei creditori.

In relazione a quest'ultima, le operazioni di finanziamento dell'unico socio pubblico alla propria società partecipata devono essere prudentemente valutate, laddove vi sia rilevante squilibrio fra indebitamento e patrimonio netto, ovvero laddove la società pubblica si presenti sottocapitalizzata rispetto alle funzioni istituzionali affidatele.

Del pari, non sarebbe improntata a criteri di sana e corretta gestione finanziaria, la concessione di credito, in pendenza di altre forme di finanziamento gravanti sulla società a causa degli obblighi di restituzione delle somme ricevute.

Per quanto concerne l'analisi dell'operazione di mutuo dal lato dell'ente locale, si evidenzia che le norme a salvaguardia degli equilibri di bilancio, contenute nel Tuel e sopra richiamate, sono calibrate per la protezione della sana gestione finanziaria dell'ente pubblico che agisce in veste di parte mutuataria, non di parte mutuante. Tuttavia, la visione prospettica complessiva dell'operazione di finanziamento ad una propria società *in house*, sulla quale il Comune esercita il potere di controllo analogo, unitamente ad una stringente attività di direzione e coordinamento, suggerisce l'applicazione estensiva delle norme di salvaguardia e del principio sancito dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, anche alla fattispecie in cui l'ente pubblico agisce quale soggetto sovventore di finanziamenti per la società partecipata.

Il punto centrale si rinviene, dunque, nell'esercizio della discrezionalità

amministrativa operante sulle modalità di allocazione delle limitate risorse pubbliche per finalità alternative. L'erogazione di un finanziamento pubblico ad una società partecipata sottende una scelta programmatica dell'ente in ordine all'utilizzo delle risorse della collettività per la realizzazione di scopi pubblici, analiticamente individuati nell'atto di concessione. Del pari, la ponderata decisione di erogare il finanziamento presuppone la disponibilità di risorse nel bilancio dell'ente, mediante le quali vengono realizzate opere ed investimenti pubblici, con preferenza rispetto ad altre scelte percorribili.

I vincoli dei fondi messi a disposizione della società debbono trovare adeguata esplicitazione nel provvedimento di concessione. L'utilizzo dei trasferimenti dall'ente pubblico all'organo societario è regolato mediante direttive obbligatorie e specifiche che individuano l'oggetto, i tempi ed i modi di realizzazione degli obiettivi di pubblica utilità che si intendono raggiungere con la destinazione di tali risorse. Le direttive trovano naturale allocazione nella convenzione di finanziamento o nel provvedimento di concessione dei fondi.

Ne consegue che il credito erogato dal Comune in favore di una società interamente partecipata deve essere regolato da apposito documento, sia esso atto amministrativo tipico o schema convenzionale.

Inoltre, come accennato, il predetto rapporto finanziario è regolato da inderogabili norme di legge tese a salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'ente locale.

La prestazione di garanzie a favore di società partecipate, al pari della concessione di prestiti sotto forma di mutui, è regolata dai già citati artt. 201-207 Tuel, recanti norme particolarmente rigorose tese a valorizzare il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti e l'obbligo di rispettare gli equilibri di bilancio. Il sacrificio finanziario per le risorse comunali trova la sua giustificazione nel miglioramento delle condizioni patrimoniali derivante da operazioni d'investimento comportanti vantaggi futuri per la comunità amministrata. Tali inderogabili principi trovano applicazione anche nella concessione di finanziamenti in favore degli organismi partecipati.

Occorre, altresì, rimarcare che lo specifico rapporto finanziario, costituito a seguito della decisione di erogare credito in favore della partecipata totalitaria, si innesta su pregressi rapporti giuridici che intercorrono fra ente locale e società pubblica.

E' noto che la società interamente partecipata dall'unico socio

comunale è espressione organica dell'ente pubblico in presenza del c.d. "controllo analogo". Il finanziamento della società *in house* da parte dell'ente proprietario rappresenta l'evidente sintomo del concreto operare di quel nesso funzionale fra organi della medesima amministrazione più volte descritto dalla Sezione (da ultimo, cfr. la delibera n. 1051 del 13 dicembre 2010).

L'unicità soggettiva, dunque, caratterizza i parametri giuridici dell'operazione di finanziamento concesso dal Comune in favore di una propria società partecipata: se vista dalla parte comunale, l'erogazione di credito in favore di un soggetto giuridico controllato potrebbe qualificarsi come contratto attivo, occorre tenere a mente – in sede di ponderazione del c.d. "interesse pubblico concreto" – l'operazione complessivamente considerata, che genera correlate passività sostenute dal patrimonio societario.

A tale riguardo è opportuno richiamare il combinato disposto degli artt. 2497-*quinquies* c.c. e 2467 c.c. in tema di rapporti finanziari nell'attività di direzione e controllo, operante in modo molto stringente in relazione alle società *in house*. Nel caso di erogazione di finanziamenti, l'ente locale assume tutti i rischi conseguenti, compreso quello della postergazione dei suoi crediti rispetto agli altri creditori sociali e della restituzione forzata del rimborso, se avvenuto nell'anno precedente alla dichiarazione di fallimento.

Resta da verificare se alla fattispecie in esame possa applicarsi il regime degli aiuti di Stato di fonte comunitaria. La predetta disciplina potrebbe impingere con la concessione di finanziamenti pubblici agevolati a favore di società partecipate, limitandone od escludendone la praticabilità.

Sulla questione, a prescindere dalla mancanza di ulteriori elementi conoscitivi derivanti dalla richiesta di parere e salva un'approfondita analisi caso per caso, si ritiene, in coerenza con la prospettazione giuridica delineata in tema di *in house providing*, che la concessione di credito ad una società pubblica interamente partecipata dal Comune non rientri aprioristicamente nella disciplina restrittiva degli aiuti di Stato. Occorre verificare se il finanziamento realizzi in concreto un vantaggio economico per la società pubblica beneficiaria, in misura selettiva rispetto ad altri soggetti operanti sul mercato, e se contemporaneamente determini effetti distorsivi sulla concorrenza e sugli scambi fra gli Stati membri. Tra l'altro i recenti limiti introdotti alla capacità negoziale dei soggetti *in house*, svolgano essi funzioni strumentali oppure servizi pubblici, in riferimento all'attività *extra moenia* dequotano tale potenziale criticità.

Sotto il profilo contabile, occorre evidenziare che il credito concesso alla società deve rientrare negli scopi istituzionali tipici del soggetto *in house*, con vincolo di destinazione verso spese d'investimento; dunque, non può essere acceso per sanare le perdite derivanti dalla gestione corrente.

La concessione del finanziamento deve pienamente rientrare nell'alveo dell'oggetto sociale della partecipata, concorrendo a dotare la società delle risorse economiche e finanziarie necessarie per il raggiungimento delle finalità di pubblico interesse per le quali è stata costituita.

E' auspicabile che la possibilità di concedere siffatto credito sia prevista nel regolamento di contabilità dell'ente, che la determinazione a contrarre dia contezza analitica delle ragioni di convenienza economico-finanziaria dell'operazione, anche valutando comparativamente la percorribilità di soluzioni alternative, nonché l'impatto del finanziamento sugli equilibri di bilancio.

L'atteggiarsi del Comune quale parte concedente credito comporta che l'ente locale sia dotato di risorse autonome sufficienti per provvedere al finanziamento della propria società partecipata.

La determinazione a contrarre deve disciplinare non solo il contenuto del contratto, ma anche le forme di vigilanza sulla corretta esecuzione degli accordi e sul raggiungimento degli obiettivi connessi alla concessione del prestito.

Infine, dal punto di vista amministrativo-contabile, si ritiene che l'operazione di finanziamento debba trovare piena evidenza nei bilanci, mediante la costituzione di apposito capitolo nella spesa e nelle entrate, tanto dell'ente quanto della società, in ossequio ai principi contabili che regolano le accensioni di prestiti e la gestione dei finanziamenti.

Del pari, si osserva che il rimborso del prestito debba prevedere rate di ammortamento comprensive di capitale ed interessi, al fine di non procrastinare il rimborso del capitale nel tempo, esponendo sia la società mutuataria ad oneri finanziari non determinati e pertanto non sostenibili, sia il Comune mutuante a postergare il rientro dei capitali investiti.

Lo strumento della concessione di credito direttamente dall'ente pubblico può configurarsi quale forma flessibile di finanziamento degli investimenti della società, che permette di scontare vantaggi competitivi rispetto al ricorso al mercato creditizio.

La determinazione dello scopo programmatico e delle finalità

d'investimento pubblico in ragione delle quali il prestito è concedibile alla società *in house* rende percorribile l'eventualità che il mutuo sia concesso a tasso agevolato rispetto al normale saggio di sconto derivante dall'andamento del mercato, in tal modo favorendo il reperimento delle risorse necessarie alla società in mano pubblica per il raggiungimento dei fini pubblici istituzionali.

Le parti contrattuali dell'operazione di finanziamento sono entrambe pubbliche. Sulla scorta del principio di sana gestione finanziaria il Comune nel concedere il trasferimento di risorse deve salvaguardare i vincoli di bilancio ed evitare oneri finanziari incompatibili con la sana gestione finanziaria dell'ente; la società partecipata deve verificare l'incidenza che la restituzione del prestito riverbera sulla sua liquidità e sulla solvibilità per l'ammortamento. Entrambe le parti pubbliche non perseguono finalità lucrative, ma la resa del servizio pubblico in regime di equilibrio strutturale dei conti e di pareggio di bilancio. Solo in tal modo si assicura l'efficace allocazione delle risorse pubbliche impiegate e si realizza la massima efficienza dell'azione amministrativa.

Qualora il finanziamento venga concesso direttamente dall'ente pubblico, la finalità di lucro può (e deve) essere postergata al raggiungimento degli obiettivi programmatici di investimento pubblico, con il limite della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Infine, il Collegio rammenta che, con la "manovra d'estate 2010", il legislatore ha limitato in modo drastico la possibilità per gli enti locali di sostenere finanziariamente gli organismi partecipati, positivizzando per legge pratiche economiche che – come illustrato – già avrebbero dovuto orientare la discrezionalità dell'ente e costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi pubblici, stante l'uso di risorse della collettività¹.

Ai sensi dell'art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010 conv. con l. n. 122/2010, le amministrazioni pubbliche non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 del codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

¹ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 753/2010.

Restano consentiti i trasferimenti a tali società a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, nel caso di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta dell'amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'Economia e finanze, di concerto con gli altri ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al comma 19 primo periodo.

A fronte di tali previsioni, la Sezione ha osservato² che la lettura del principio costituzionale contenuto nell'articolo 119 ultimo comma della Costituzione si pone non soltanto come divieto di indebitamento per finanziamento di spese diverse dall'investimento, ma anche come limite all'azione amministrativa volta al salvataggio di situazione di *deficit* strutturale e di dissesto finanziario mediante la creazione di nuovo debito, la cui ricaduta si riverbera sulle prossime generazioni deresponsabilizzando le scelte attuali che impongono sacrifici futuri.

In altri termini, ancorché le disposizioni siano riferite alle società pubbliche, la loro lettura sistematica impone l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di irrimediabile dissesto. Non sono ammissibili "interventi tampone" con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo.

Ricostruito il complessivo quadro legale ed interpretativo, la cui applicazione alla specifica fattispecie gestoria è rimessa all'autonoma discrezionalità dell'Amministrazione, il Collegio osserva che – sulla base di quanto indicato nella richiesta di parere – l'operazione prospettata non sembra coerente con i principi di sana gestione finanziaria.

La concessione di credito, infatti, sarebbe destinata a fronteggiare un ricorrente e strutturale fabbisogno finanziario, oggetto di puntuale quantificazione in sede previsionale, la cui reiterazione pare indice di

² Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, del. n. 753/2010.

disequilibrio economico dell'organismo partecipato (peraltro già indebitato) foriero di significative criticità. Alla luce di tale osservazione è, dunque, assorbito il (successivo) dubbio interpretativo sulla possibilità per il Comune di utilizzare, per il predetto finanziamento, anche le somme giacenti in Banca d'Italia.

In conclusione, la Sezione si riserva di valutare la specifica fattispecie nell'esercizio delle proprie prerogative di controllo gestionale e finanziario; allo stato degli atti non è infatti possibile sviluppare ulteriori considerazioni di dettaglio, le quali, non riconducibili all'alveo della funzione consultiva per difetto di generalità ed astrattezza, presuppongono (in altra sede) la verifica della situazione economico-patrimoniale della società, delle modalità di finanziamento dei servizi resi da quest'ultima, nonché degli obblighi derivanti dal contratto di servizio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
18 aprile 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)