



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

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Giancarlo Astegiano | Consigliere |
| dott. Gianluca Braghò | Referendario |
| dott. Massimo Valero | Referendario (relatore) |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario |
| dott. Donato Centrone | Referendario |
| dott. Francesco Sucameli | Referendario |
| dott. Cristiano Baldi | Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |
| dott. Fabio Franconiero | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio del 29 novembre 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 nota n. 69.475 di protocollo del 28 ottobre 2011, con la quale il Presidente della Provincia di Pavia ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica in ordine alla possibilità di ricapitalizzare una società partecipata;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Presidente della Provincia di Pavia;

Udito il relatore dott. Massimo Valero;

FATTO

Con nota n. 69475 di protocollo del 28 ottobre 2011, il Presidente della Provincia di Pavia ha posto un quesito al fine di conoscere se la locuzione "*per tre esercizi consecutivi*" contenuta nell'art. 6, comma 19 del D.L. n. 78/2010 conv. in Legge n. 122/2010 si riferisca agli ultimi tre esercizi, ovvero si riferisca a tre esercizi consecutivi nell'arco della vita di una società partecipata dall'ente locale.

Il quesito è originato dalla necessità di valutare la possibilità di ricapitalizzare la "Società Polo Tecnologico Servizi S.r.l.", una società partecipata in parti uguali dal Comune di Pavia, C.C.I.A.A. di Pavia, Università degli Studi di Pavia e Provincia di Pavia che ha riportato perdite negli esercizi 2007, 2008 e 2009 e che ha chiuso il bilancio 2010 con un utile d'esercizio pari ad euro 2.154,00.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Pavia rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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, delibera 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 della Provincia, il Presidente o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio provinciale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 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 quale forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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 della nozione 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 affermato, fa escludere qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle indicate 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.

La richiesta di parere deve inoltre elaborare questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al richiedente.

Il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, ovvero essere attinente alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, e direttamente incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, come specificato recentemente dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera 16 novembre 2010 n. 54/2010/CONTR).

In senso ostativo alla resa del parere, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito, atteso

che la medesima afferisce all'interpretazione di norme contenute nelle leggi finanziarie, la cui applicazione incide direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali in conseguenza delle partecipazioni pubbliche locali.

MERITO

In via preliminare, la Sezione osserva che la decisione in ordine alla concreta applicazione delle disposizioni di legge nella materia oggetto di interpello, rientra nella esclusiva competenza e responsabilità dell'Ente locale, mediante atti di esercizio della potestà amministrativa. L'amministrazione comunale potrà orientare la propria decisione alla luce delle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini d'interpretazione dei principi che regolano la materia.

La richiesta di parere proveniente dal Presidente della Provincia di Pavia attiene alla generale questione inerente le facoltà di finanziare le società partecipate dall'ente locale che presentano perdite gestionali *"per tre esercizi consecutivi"*, ed in particolare se il periodo a cui si riferisce quest'ultimo inciso normativo sia l'ultimo triennio.

Sul punto, questa Sezione si è già espressa in occasione dell'analisi di partecipazioni societarie e di risposte a precedenti quesiti provenienti da enti locali. In particolare, nella deliberazione n. 1081/2010/PAR è stata puntualmente analizzata la portata del precetto normativo introdotto con l'art. 6 comma 19 del D.L. 78/2010 convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122, richiamato dalla stessa Amministrazione istante quale disciplina di riferimento nella fattispecie in esame.

Come già evidenziato nel predetto parere, il legislatore è intervenuto con tale disposizione prendendo spunto dall'eccezionalità della situazione finanziaria internazionale e dalla congiuntura economica recessiva. A tenore della disposizione riprodotta nel comma 19: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 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. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo 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, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.

Più specificamente, come già ribadito nel parere n. 753/2010/PAR reso dalla Sezione, l'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, ai commi 19 e 20, ha previsto alcune misure per il perseguimento di una maggiore efficienza delle società partecipate da enti e organismi di diritto pubblico, anche in ragione di raggiungere obiettivi di stabilizzazione finanziaria e di consolidamento dei conti pubblici.

Le predette norme finanziarie non si applicano in via diretta alle regioni e alle province autonome per le quali costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 6, comma 20); *ergo, a contrario*, sono direttamente applicabili alle province e ai comuni in relazione alle società partecipate che presentano reiterate perdite di esercizio (in punto di applicabilità diretta ai comuni delle disposizioni contenute nell'art. 6 commi 19 e 20 della legge 122/2010, e sulla questione dell'estensione oggettiva della norma v. Sezione regionale Controllo per il Piemonte 61/2010/SCRPIE/PAR del 22 ottobre 2010).

Ancorché le disposizioni siano riferite indistintamente alle società pubbliche, la lettura sistematica delle norme di principio che necessariamente orienteranno la legislazione di dettaglio di matrice regionale, nel rispetto delle autonomie locali, impone l'abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni d'irrimediabile dissesto, ovvero l'ammissibilità d'interventi tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza l'inserimento in un programma industriale o in una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (comma 19 primo periodo).

I trasferimenti agli organismi partecipati sono consentiti solo se vi sarà un ritorno in termini di corresponsività della prestazione a fronte dell'erogazione pubblica, ovvero la realizzazione di un programma d'investimento. Eventuali interventi in deroga, potranno essere autorizzati solo al cospetto di gravi pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica e la sanità e al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse (comma 19, secondo periodo).

Come già specificato nel citato parere della Sezione (753/2010/PAR), la legislazione finanziaria dell'emergenza ha previsto per legge pratiche economiche che già avrebbero dovuto orientare la discrezionalità amministrativa e costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi pubblici, a fronte dell'uso di risorse della collettività.

Ciò premesso in termini generali ed astratti, con riferimento allo specifico quesito proveniente dal Presidente della Provincia di Pavia, se la locuzione "*per tre esercizi consecutivi*" contenuta nell'art. 6 comma 19 del D.L. n. 78/2010 conv. in Legge n. 122/2010 si riferisca agli ultimi tre esercizi, ovvero si riferisca a tre esercizi consecutivi nell'arco della vita di una società partecipata dall'ente locale, è proprio la *ratio* della norma stessa, come sopra evidenziata, che porta a ritenere che i tre esercizi finanziari da prendere in considerazione debbano essere gli ultimi tre in ordine di tempo, anche al fine di rendere il più possibile attendibile ed attuale la valutazione del mantenimento delle partecipazioni stesse da parte degli enti locali soci.

La perdita di esercizio reiterata nell'ultimo triennio, quale risultato del conto economico che misura la ripetuta riduzione del patrimonio netto della società verificatasi per effetto della recente trascorsa gestione, ex lege pari a tre anni, rivela infatti una criticità sotto il profilo dell'efficienza cui il legislatore ha inteso ovviare con la previsione de qua.

In particolare, l'inequivocabile segnale negativo derivante dalle perdite realizzatesi senza soluzione di continuità nel predetto arco temporale costituisce il sintomo di una "criticità tesa alla cronicizzazione" (cfr. Sezione regionale Controllo per il Piemonte 61/2010, citata) che impone, nei rapporti istituzionali tra l'ente locale e la società dallo stesso pro quota partecipata, una rigorosa condotta di astensione da parte dell'amministrazione pubblica; condotta che si sostanzia nei precisi divieti di operazioni fissati dalla citata norma, poiché tutte causalmente orientate al "finanziamento" degli organismi societari partecipati non quotati.

Chiarito che le perdite societarie di cui alla norma in questione si riferiscono agli ultimi tre esercizi, occorre ricordare, per completezza, che qualsiasi decisione sarà presa dall'Amministrazione provinciale in merito alla ricapitalizzazione della società in discorso, questa non potrà prescindere da un'attenta valutazione dell'effettiva sostenibilità del progetto di sviluppo dell'attività che ha determinato le pregresse perdite d'esercizio, imputabili, stando a quanto riferito nel quesito, ad una fase di *start-up* d'impresa.

A tal fine, dovranno essere puntualmente dimostrate nel *business plan* richiamato nella richiesta di parere, le modalità atte a garantire l'efficienza ed economicità della gestione del servizio tramite la società, posto che a fronte

della "*crescita esponenziale degli utili già a partire dal terzo anno di attività*" dichiarata nel quesito, dal bilancio 2010 della società si evince un esiguo utile di esercizio (di appena euro 2.154,00).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 1 dicembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)