

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua Presidente
dott. Antonio Caruso Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri Consigliere
dott. Giancarlo Penco Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano Referendario (relatore)

nell'adunanza del 30 ottobre 2006

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti.

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano.

FATTO

Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Fino Mornasco, pervenuta a quest'ufficio il 9 agosto 2006, si evince che l'impostazione del bilancio preventivo del Comune di Fino Mornasco per l'anno 2006 non è tale da garantire il rispetto del Patto di stabilità interno con riferimento alla spesa corrente.

Infatti, a fronte di un obiettivo di spesa pari ad euro 3.329.000, le spese previste dall'ente ammontano ad euro 3.532.000.

Il magistrato istruttore, pertanto, con comunicazione in data 7 settembre 2006, chiedeva al Presidente del Collegio dei revisori di indicare se e quali provvedimenti fossero stati adottati dal Consiglio comunale al fine di addivenire al rispetto dei limiti previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno.

Il Presidente del Collegio dei revisori inviava una nota in data 26 settembre 2006, pervenuta il 13 ottobre 2006, con la quale informava la Sezione che il Consiglio comunale, al fine di conseguire economie di gestione, migliorare la qualità dei servizi e ridurre i costi anche con il fine "del rispetto delle regole del patto di stabilità" era in procinto di costituire una "società patrimoniale" a totale partecipazione del Comune che avrebbe permesso di ridurre la spesa corrente a carico del bilancio del Comune al fine di rientrare negli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità.

A seguito dell'istruttoria, il Magistrato Relatore riteneva sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e, pertanto, al fine di acquisire gli ulteriori documenti necessari per una completa disamina, invitava il Sindaco del

Comune di Fino Mornasco a trasmettere copia conforme all'originale del bilancio di previsione relativo all'esercizio 2006, delle (eventuali) delibere di approvazione di varianti allo stesso, nonché copia dei rendiconti relativi agli esercizi 2004 e 2005, corredate dei pareri del Collegio dei Revisori dei conti, nonché copia degli atti relativi alla costituenda società

Il Presidente di questa Sezione, con ordinanza n. 16, in data 20 ottobre 2006, fissava l'adunanza del 30 ottobre 2006 per la discussione, concedendo termine al Comune di Fino Mornasco sino al 26 ottobre per il deposito di memoria illustrativa.

L'ente territoriale, ottemperando alla richiesta proveniente dal Magistrato Istruttore, in data 26 ottobre 2006 depositava i documenti richiesti ed una nota illustrativa, datata 26 ottobre 2006, con la quale, in particolare, metteva in luce che la situazione finanziaria del Comune era caratterizzata da sana gestione, non presentando alcuna situazione di criticità, sia in relazione alla situazione delle entrate che del debito e del risultato di amministrazione, sempre ampiamente positivo. Confermava, inoltre, che con atto notarile del 25 ottobre 2006 aveva provveduto alla "costituzione di una società patrimoniale a totale partecipazione del Comune" alla quale sarebbe stata affidata la gestione di alcuni servizi comunali e sarebbero stati trasferiti "alcuni costi relativi all'ultimo bimestre ... con conseguente riduzione ... delle poste di spesa corrente ..., conseguendo pertanto anche il rispetto dei limiti del patto di stabilità".

6) Prima ancora del deposito dei documenti e della memoria da parte del Comune, il 25 ottobre 2006 è pervenuta alla Sezione una nota a firma di un consigliere comunale del Comune di Fino Mornasco, capogruppo di un gruppo consiliare di minoranza, con la quale veniva comunicato che il Consiglio comunale di Fino Mornasco con delibera in data 20 ottobre 2006 aveva deliberato di procedere alla costituzione di una società patrimoniale a totale partecipazione pubblica, da considerarsi quale "surrogato al mancato rispetto del Patto di stabilità".

7) In data 30 ottobre 2006, in limine all'apertura dell'adunanza, è giunta una comunicazione a firma dell'arch. Gianni Cairoli, nella qualità di rappresentante di un sindacato dei lavoratori partecipante ad una trattativa sindacale svoltasi nel Comune di Fino Mornasco, in ordine alla decisione assunta dall'ente di costituire una società di capitali, corredata di alcuni documenti (studio redatto per conto del Comune da "Laboratorio Utilities & Enti locali" e dichiarazione a verbale rilasciata dallo stesso arch. Cairoli nel corso di una trattativa sindacale).

8) All'adunanza del 30 ottobre 2006, intervenivano i rappresentanti del Comune di Fino Mornasco, i quali, dopo la relazione del Magistrato relatore, ribadivano le argomentazioni già svolte nella nota 26 ottobre 2006.

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica del rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione con la legge 5 giugno 2003, n. 131 che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dei conti dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo. Ha affidato, quindi, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di vigilare sul rispetto della normativa relativa al Patto di stabilità interno, con lo specifico compito di indirizzare alle Amministrazioni interessate apposite e specifiche segnalazioni in modo che ciascuna di esse possa assumere, nella sua autonomia e nel rispetto dei vincoli di solidarietà con le altre entità che costituiscono la Repubblica, ogni più opportuna decisione.

La verifica affidata alla Corte dei conti, come già rilevato ed illustrato compiutamente nella delibera di questa Sezione n. 10 del 13 ottobre 2006, non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della funzione collaborativa della funzione di controllo, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

L'esame della relazione predisposta dai revisori dei conti del Comune di Fino Mornasco, ai sensi del comma 166 dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2006, mette in luce che l'ente ha approvato un bilancio di previsione per l'anno 2006, senza tenere conto delle regole relative al Patto di stabilità interno e, a seguito dell'attività istruttoria compiuta dal Magistrato relatore, la circostanza è risultata confermata.

La verifica di competenza della Corte dei conti, a seguito della specifica disposizione contenuta nel comma 168 dell'art. 1, della legge n. 266 del 2005 deve avere riguardo alle previsioni contenute nel bilancio preventivo, anche se l'effettivo mancato rispetto è accertabile solo al termine dell'esercizio. Infatti, compito della Magistratura contabile è quello di segnalare al Consiglio comunale il possibile scostamento dall'obiettivo programmatico, in modo che l'organo elettivo dell'ente possa intervenire in tempo utile per porre rimedio.

Al riguardo, peraltro, è bene precisare che se anche è vero che nella pratica, in base a quanto accade in molte situazioni, non sempre le previsioni contenute nel bilancio vengono eseguite integralmente, occorre rilevare che il vincolo del rispetto degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità deve essere contenuto sin dal documento di previsione e ciò perché il bilancio deve essere predisposto in base ai criteri della veridicità e dell'attendibilità (art. 162, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), che impongono – anche se il principio proprio dei bilanci civilistici, non sembra essere stato ancora completamente assimilato nella pratica - che al momento della predisposizione gli amministratori locali prevedano di effettuare i soli interventi che effettivamente sono in grado di porre in essere. Anche perché i bilanci degli enti pubblici e, in particolare quelli degli enti territoriali, sono ancora predisposti in termini finanziari, ma debbono essere formulati in relazione ai programmi che l'ente intende perseguire. Significativamente le norme in materia di bilancio sono inserite nel Testo Unico sugli enti locali nel Titolo II, riferito alla "Programmazione e bilanci", al capo I diretto a disciplinare la "Programmazione".

Nessun rilievo può essere attribuito all'interpretazione della normativa sul Patto di stabilità interno, fornita anche da fonti autorevoli, secondo la quale gli enti territoriali potrebbero approvare il bilancio preventivo anche in violazione della normativa citata, purché rispettino i vincoli a consuntivo. In proposito basti osservare che se anche è vero che le limitazioni all'attività amministrativa dell'ente per il mancato rispetto del vincolo debbono essere applicate al termine dell'esercizio, non può essere trascurato che se sin dall'inizio della gestione l'ente non ha presente i limiti finanziari entro i quali può spingersi in base ai programmi ed alle iniziative che intende effettuare, non potrà programmare in modo coerente la sua attività (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 13 ottobre 2006, n. 10/deliberazioni/2006).

La relazione inviata a questa Sezione dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Fino Mornasco ha suscitato alcuni interrogativi, sia in ordine al mancato rispetto nel bilancio di previsione dell'ente dell'obiettivo di spesa corrente previsto dalla legge finanziaria per il 2006 che alla costituzione di una società di capitali da parte del Comune per gestire alcune attività pubbliche, anche al fine di permettere all'ente di rispettare i parametri di spesa derivanti dalla disciplina del Patto di stabilità interno.

In relazione alla questione del mancato rispetto degli obiettivi di spesa, la Sezione non può esimersi dal rilevare che il contenimento della spesa corrente per l'esercizio 2006 nei limiti della spesa effettuata nel 2004, ridotta di una ulteriore percentuale che, per il Comune di Fino Mornasco ammonta all'8%, è un obiettivo previsto in linea generale per tutti gli enti territoriali ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che l'Italia ha assunto nei confronti dell'Unione

europea e degli altri Stati europei e che, pertanto, deve essere osservato anche dal Comune di Fino Mornasco.

Tantopiù, che in relazione allo specifico obiettivo che l'ente dovrebbe osservare, 3.329.000 euro, la spesa prevista ammonta ad euro 3.532.000 e, pertanto, lo scostamento non è elevato (supera di poco il 6%), e, come tale, poteva e probabilmente, può ancora essere riassorbito, se solo si tiene conto della circostanza che l'obiettivo previsto non riguarda tutta la spesa corrente, ma solo una parte di essa, depurata dalle componenti più rigide e strutturali (quali la spesa per i dipendenti e quella per il pagamento degli interessi passivi sul debito dell'ente) e dalla spesa che presenta un particolare impatto a tutela delle fasce più deboli (la spesa sociale).

L'ente sinora non è intervenuto per contenere le previsioni di spesa, ma ha deciso di costituire una società di capitali a totale partecipazione pubblica con l'obiettivo di conferire alla stessa alcuni beni e l'esercizio di alcuni servizi od attività pubbliche in modo, secondo quanto prospettato dal Comune, da contenere i costi e da rispettare le previsioni del Patto di stabilità interno.

La decisione del Comune di Fino Mornasco suscita alcuni interrogativi e perplessità che richiedono un particolare approfondimento.

6.1) L'esternalizzazione di servizi e funzioni da parte delle Amministrazioni pubbliche è un fenomeno che si è diffuso negli ultimi anni, incontrando un favore sempre più ampio e crescente.

Le ragioni addotte a sostegno della tesi sono molteplici e vanno dalla convinzione che la gestione dei servizi pubblici sia più efficiente se effettuata al di fuori dell'Amministrazione pubblica a quella che la gestione da parte di "soggetti privati" comporti un contenimento dei costi rispetto a quelli che sosterebbero le Amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, il fenomeno non è unitario e al suo interno si rinvencono diverse modalità attuative che finiscono con incidere e condizionare la natura stessa delle operazioni poste in essere dalle Amministrazioni pubbliche.

Infatti, a seconda delle scelte il risultato cambia, dovendosi distinguere fra le operazioni di esternalizzazione di natura sostanziale e quelle di natura solo formale.

A questo proposito occorre precisare che numerosi enti – come nel caso di specie il Comune di Fino Mornasco – procedono alla costituzione di società a capitale totale o maggioritario pubblico alle quali affidano la gestione di servizi pubblici ed anche di alcune attività proprie dell'ente costituente. In questo modo viene creato un ente che pur avendo natura formale di società di capitali, presenta le caratteristiche proprie di un ente pubblico.

6.2) Il fenomeno non è nuovo se solo si rammenta che nei primi anni novanta del secolo ventesimo, nel periodo caratterizzato da ampie privatizzazioni delle attività economiche svolte da enti pubblici, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina più avveduta hanno chiarito che nonostante la forma societaria assunta dagli enti pubblici trasformati in società per azioni occorreva distinguere fra privatizzazioni effettive caratterizzate dal passaggio della proprietà e della gestione a soggetti privati e privatizzazioni solo formali che implicavano la permanenza della proprietà pubblica e dell'utilizzo di risorse della collettività (C. cost. 28 dicembre 1993, n. 466).

6.3) Alla semplice costituzione di una società per azioni o a responsabilità limitata da parte di un ente pubblico non consegue necessariamente la natura privata della società, poiché la disciplina societaria e la natura dell'organismo devono essere verificati su due piani diversi. Il primo attiene alle regole di funzionamento dell'ente e il secondo alle qualità che presenta il soggetto e alla conseguente posizione che occupa nel sistema.

Quanto al primo aspetto l'esame della disciplina societaria contenuta nel codice civile mette in luce che non è previsto che le società costituite da enti pubblici abbiano regole di gestione e funzionamento peculiari (se non ad alcuni limitati effetti, in relazione alla nomina degli amministratori: artt. 2449 e 2450 cod. civ.).

Conseguentemente, si applica la disciplina ordinaria.

Quanto al secondo aspetto, a seguito della diffusione che negli ultimi anni ha incontrato all'interno dell'Amministrazione il modulo societario, la giurisprudenza è ormai unanime nel riconoscere che il criterio da utilizzare per individuare la natura pubblica o privata di un organismo non è dato dalla

forma rivestita (ente o società), bensì dalle risorse utilizzate nello svolgimento della sua attività, con la conseguenza che anche in presenza della forma societaria se l'ente utilizza risorse pubbliche è da considerare a tutti gli effetti ente pubblico (Cass. civ., s.u., 22 dicembre 2003, n. 19667; C. conti, I, 3 novembre 2005, n. 356; Cons. St., VI, 23 gennaio 2006, n. 182; id, IV, 31 gennaio 2006, n. 308). Peraltro, la stessa Corte costituzionale in relazione alla disciplina legislativa di una società le cui azioni erano interamente possedute dal Ministero dell'Economia ha affermato che la totale partecipazione pubblica unita "alla predeterminazione eteronoma dei compiti e delle funzioni pubbliche che la stessa società è chiamata a perseguire" implica che la società presenti "tutti i caratteri propri dell'ente strumentale" (Corte cost. 19 dicembre, 2003, n. 363) e, pertanto, sia da equiparare agli altri enti pubblici.

6.4) L'ampio utilizzo da parte dei soggetti pubblici di enti con natura formalmente privata e, in particolare, con veste societaria, al fine di raggiungere finalità di rilievo pubblicistico (gestione di servizi e funzioni pubbliche) è stato preso in considerazione anche dal diritto comunitario al fine di delineare una nozione di amministrazione pubblica valida ed utilizzabile all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea.

6.4.1) L'intervento comunitario si è reso necessario non solo per la finalità di armonizzazione della legislazione dei paesi membri ma anche, e soprattutto, a seguito della decisione degli Stati appartenenti alla Comunità Economica europea di istituire l'Unione europea e di varare la moneta comune.

Così, con il Trattato di Maastricht si è previsto che gli Stati nazionali debbano evitare deficit eccessivi (art. 104, del Trattato, approvato nel 1992), in modo da assicurare che le finanze pubbliche dei Paesi aderenti alla moneta comune siano sane, per non pregiudicare né il valore della moneta comune né gli interessi degli altri Stati aderenti al progetto.

Al fine di rafforzare il vincolo, gli Stati europei, successivamente, hanno concluso un accordo denominato "Patto di stabilità e crescita" con il quale ciascuno Stato si è impegnato sia nei confronti dell'Unione europea che degli altri Stati a ridurre sia i disavanzi annuali di bilancio, limitandoli ad un importo annuo massimo del 3% del Prodotto interno lordo, che il debito pubblico interno, il cui ammontare non deve essere superiore al 60% del suo Prodotto interno lordo (Accordi di Amsterdam del 1997).

Gli Stati che hanno aderito alla moneta unica si sono impegnati a svolgere le attività loro proprie in modo da rispettare questi indici.

6.4.2) L'introduzione di vincoli e parametri a livello di Unione monetaria europea ha comportato la necessità che, sempre a livello europeo, venissero stabilite regole comuni per addivenire al calcolo dei disavanzi e del debito pubblico di ogni Stato, non potendosi consentire a ciascuno di essi di determinare in via autonoma le grandezze della finanza pubblica.

La principale regola comune non poteva che riguardare i criteri di calcolo delle grandezze di finanza pubblica e la delimitazione dei soggetti che all'interno di ciascun ordinamento dovevano essere considerati pubblici, così da rientrare fra le Amministrazioni pubbliche al fine della determinazione dei risultati della finanza pubblica dei singoli Stati.

Con il Regolamento CE 2223/96 del consiglio, in data 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella comunità (SEC 95), il Consiglio della Comunità economica europea ha modificato il Sistema Statistico europeo, varando nuove definizioni e regole di calcolo delle grandezze relative alla finanza pubblica denominate SEC 95, ed applicabili in ogni Stato.

All'interno del SEC 95, che ha valore normativo primario poiché è stato approvato, come si è detto con un regolamento del Consiglio delle comunità europee, si ritrova una precisa nozione di Amministrazione pubblica, laddove è precisato che sono da considerare Amministrazioni Pubbliche "tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinati alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e delle ricchezze del paese" (punto 2.68 del SEC 95). Deve considerarsi ente pubblico, pertanto, qualsiasi soggetto che

indipendentemente dalla forma giuridica assunta utilizzi in prevalenza per lo svolgimento dell'attività per cui è costituito risorse pubbliche, anziché private.

Ne consegue che, anche a livello europeo, al fine di individuare la natura di un ente non è rilevante la forma giuridica che viene data al medesimo, ma le risorse che utilizza per lo svolgimento della sua attività.

6.5) All'interno dell'ordinamento italiano, la individuazione dell'effettiva natura degli organismi societari costituiti da enti pubblici è divenuta sempre più necessaria, anche a causa delle difficoltà in cui versa da numerosi anni la finanza pubblica.

Infatti, sin da quando è stato ammesso alla moneta comune, il nostro Paese ha dovuto lottare ogni anno con le difficoltà per contenere il disavanzo annuale al di sotto della soglia limite del 3% e per cercare di ridurre il debito pubblico (ammontante ad un importo superiore al 105% del Prodotto interno lordo annuo, anziché al 60%, come prevedono le regole europee).

Trattandosi di un impegno che riguarda la situazione finanziaria di tutta l'Amministrazione pubblica, lo Stato si è trovato nella necessità di introdurre anche all'interno dell'ordinamento italiano alcuni vincoli all'attività finanziaria degli altri enti pubblici, ricalcando quelli previsti a livello europeo, in modo da garantire il rispetto dei parametri finanziari previsti dalle regole del "Patto di stabilità e crescita", concluso in sede comunitaria.

E' stato introdotto, così, con la legge finanziaria per l'anno 1999 il Patto di stabilità interno (art. 28 della legge 28 dicembre, 1998, n. 448), prevedendo dei limiti e parametri a carico di ciascuna tipologia di ente pubblico da prendere in considerazione al fine di calcolare gli obiettivi assegnati a ciascun ente, in modo che le limitazioni imposte al complesso degli enti pubblici garantissero alla Repubblica nel suo complesso di mantenersi entro i limiti europei.

In relazione agli enti territoriali la disciplina sinora è stata mutevole e i vincoli ed i parametri da osservare sono stati cambiati dal legislatore nazionale di anno in anno, impedendo così agli enti di perseguire un'efficace programmazione (art. 28 della l. 448 del 1998, art. 30 della l. 488 del 1999, art. 53 della l. 338 del 2000, art. 24 della l. 448 del 2001, art. 29 della l. 289 del 2002, art. 1, commi 21 – 41 della l. 311 del 2004 e art. 1, commi 138 – 150 della l. 266 del 2005).

In particolare, con la legge finanziaria per l'anno 2006, come si è visto sopra, si sono stabilite nuove e più stringenti regole, utilizzando quale parametro di riferimento le spese effettuate in un periodo precedente (l'esercizio 2004), oltretutto prevedendo un doppio limite in relazione alla spesa corrente e a quella in conto capitale.

Così, in relazione alla parte corrente, ogni ente è tenuto a contenere la spesa in misura pari a quella sostenuta nell'esercizio 2004, ulteriormente diminuita di una percentuale pari al 6,5% o all'8%, a seconda del rispetto dell'ente di specifici parametri di virtuosità.

Al fine di attenuare il meccanismo, assai rigido, alcune spese dell'ente non sono considerate ai fini del calcolo del tetto di spesa e, in particolare, per quanto può rilevare in questa sede "le spese per trasferimenti correnti destinate alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) nell'elenco annualmente pubblicato in applicazione di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5 della legge 30 dicembre 2004, n. 311" (art. 1, comma 142, lett. c, della l. 23 dicembre 2005, n. 266).

La ratio dell'esclusione è chiara se solo si considera lo scopo della normativa ed i suoi rapporti con i vincoli europei, come richiamati sopra.

Infatti, non risultano esclusi dal calcolo del limite di spesa i trasferimenti effettuati in favore di qualsiasi altro soggetto pubblico, ma solo quelli diretti a soggetti pubblici che siano inclusi nella contabilità nazionale ai fini del calcolo del disavanzo e del debito nazionale in sede europea.

Sono esclusi, quindi, i soli trasferimenti nei confronti di soggetti la cui natura pubblica sia stata riconosciuta dall'ISTAT in sede di contabilità nazionale e i cui risultati concorrono al calcolo degli obiettivi di disavanzo e di debito nazionale, poiché in relazione a ciascuno di essi sono operanti le regole di finanza pubblica dirette a contenere le spese.

E' ragionevole ritenere, quindi, che i trasferimenti correnti e in conto capitale nei loro confronti debbano essere conteggiati al di fuori dei limiti previsti per l'ente territoriale erogante poiché in relazione alla loro attività operano verifiche e limiti particolari e peculiari.

Così stando le cose sembra chiaro che non tutti i trasferimenti degli enti pubblici territoriali a terzi fuoriescono dal limite di spesa previsto dai commi 139 e 140, dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2006, ma solo quelli diretti ad altri enti pubblici rientranti nel perimetro della pubblica amministrazione, come individuati dall'ISTAT.

I trasferimenti ad altri enti pubblici rispetto ai quali non sia previsto espressamente il conteggio dei risultati nelle grandezze di finanza pubblica (conto nazionale) debbono essere conteggiati all'interno della spesa degli enti territoriali soggetta alle limitazioni del Patto di stabilità interno e, pertanto, possono essere effettuati nei soli limiti di spesa previsti dai citati commi 139 e 140.

6.6) Le considerazioni svolte sopra mettono in luce che le società a totale partecipazione pubblica totalitaria o maggioritaria costituite da un ente territoriale per lo svolgimento di alcuni compiti e funzioni pubbliche mantengono la natura di ente pubblico ove, per il raggiungimento dello scopo per il quale sono state istituite, utilizzino risorse pubbliche in misura superiore a quelle private.

In tale caso, inoltre, trattandosi di enti pubblici, i loro risultati, anche in mancanza di una specifica disciplina che preveda il loro consolidamento con i risultati dell'ente pubblico costituente, debbono essere conteggiati insieme a quest'ultimo al fine di calcolare le grandezze di finanza pubblica relative al Patto di stabilità interno, cosicché se la società durante la sua attività genera debito non può che trattarsi di debito pubblico.

Infatti non può che ritenersi che, anche in mancanza di specifiche regole relative al calcolo del Patto di stabilità interno, previste solo per gli enti presi in considerazione esplicitamente dalla contabilità nazionale, i risultati delle società a partecipazione pubblica totalitaria o maggioritaria in termini di ammontare di spese e di debito debbano essere conteggiati insieme a quelli dell'ente pubblico costituente poiché, in caso contrario, quest'ultimo potrebbe trovarsi, contemporaneamente, da un parte in una situazione di sostanziale pareggio di bilancio e sana situazione finanziaria e, dall'altra, essere azionista di una società di capitali gravata di ingenti debiti, dei quali dovrebbe comunque rispondere in modo illimitato se azionista unico o pro-quota se azionista di maggioranza.

La mancata considerazione dei risultati delle società partecipate totalmente o maggioritariamente insieme con quelle dell'ente pubblico di riferimento comporta la possibilità che si creino situazioni occulte di debito che, prima o poi, finiscono col gravare sulla collettività pubblica e sul mancato rispetto degli impegni che lo Stato con il citato art. 104 del Trattato di Maastricht ha assunto nei confronti dell'Unione Europea e degli altri Stati europei.

6.7) Peraltro, anche in presenza di una esternalizzazione sostanziale di un'attività o di un servizio nei confronti di un ente effettivamente privato, qualora l'ente territoriale insieme all'attività o al servizio eroghi somme di denaro a qualsivoglia titolo, detti importi debbono essere calcolati al fine del rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalla normativa sul Patto di stabilità interno.

Ne consegue che:

- il Comune di Fino Mornasco deve osservare i vincoli posti dai commi 138 e seguenti dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, pertanto, ove il Consiglio comunale non assuma le iniziative necessarie per variare gli stanziamenti contenuti nel bilancio preventivo relativo all'esercizio 2006, in modo da ricondurre la spesa pubblica di parte corrente al rispetto della soglia di euro 2.281.150,16, il Comune nel corso dell'esercizio 2007 potrà incorrere nelle limitazioni previste dal comma 33, dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004;

- nella disciplina dei rapporti patrimoniali e finanziari con la società per azioni appena costituita, gli organi comunali debbono tenere conto della effettiva natura della società e delle regole che disciplinano la finanza pubblica, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, segnala al Consiglio comunale di Fino Mornasco che:

- ove non assuma le iniziative necessarie per variare gli stanziamenti contenuti nel bilancio preventivo relativo all'esercizio 2006, in modo da ricondurre la spesa pubblica di parte corrente al rispetto della soglia risultante dai commi 139 e 140 dell'art. 1, l. 23 dicembre 2005, n. 266, il Comune nel corso dell'esercizio 2007 potrà incorrere nelle limitazioni previste dal comma 33, dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004;
- nella disciplina dei rapporti patrimoniali e finanziari con la società per azioni appena costituita, gli organi comunali debbono tenere conto della effettiva natura della società e delle regole che disciplinano la finanza pubblica, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il Relatore Il Presidente

(Giancarlo Astegiano) (Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 13 ottobre 2006

Il Direttore della Segreteria (dott.ssa Daniela Parisini)