



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 aprile 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Rubano (PD), prot. n. 5628 del 19 marzo 2013, acquisita al prot. CdC n. 1752 del 20 marzo 2013;

VISTA l'ordinanza n. 53/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Rubano (PD), formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, ponendo il seguente quesito: *"Il Comune di Rubano partecipa al capitale sociale di Etra spa società pubblica a cui è stata affidata la gestione del servizio idrico integrato da parte dell'ATO Brenta. Il Comune svolge rispetto alla Società, il controllo analogo come previsto dalla normativa vigente. Il Comune ha finanziato e inserito nella programmazione delle opere la realizzazione dell'allargamento di una strada comunale pericolosa; sul medesimo tratto stradale è prevista la realizzazione di opere fognarie a cura e spese della società Etra.*

Dato atto che i lavori programmati dal Comune sono strettamente integrati con le opere della società Etra, per ragioni di economicità, efficacia ed efficienza si intende definire una convenzione tra i soggetti citati da attuare tramite una serie di azioni Integrate e coordinate, volte a consentire sia il contenimento della spesa complessiva per la realizzazione dell'opera sia la riduzione dei disagi alla circolazione stradale ed ai residenti. In particolare tramite tale convenzione si intende individuare la società Etra quale soggetto attuatore dell'intervento in considerazione delle risorse tecnico-organizzative di cui la società stessa è dotata. Detta convenzione prevede che la società gestisca l'intero procedimento di realizzazione dei lavori, anticipando anche le somme di competenza del Comune necessarie per lavori, indennità espropriative, spese tecniche e quant'altro. Le somme di competenza del Comune (€ 600.000, pari a circa i 2/3 dell'intero ammontare dei lavori) saranno rimborsate alla Società in tre rate annue a partire dal 2014, permettendo al Comune una gestione più conveniente dei flussi di cassa. Sulle somme anticipate dalla Società il Comune corrisponderà gli interessi al 3,5% annuo fisso. Vista la legge n. 183/2012, art. 31, commi 30 e 31, che tratta della questione di atti elusivi delle regole del patto di stabilità, chiede se:

- 1. il pagamento di interessi per il frazionamento del rimborso in tre anni si ponga in contrasto con i principi di buona amministrazione tenuto conto che il Comune possiede le*

risorse finanziarie, ma fraziona il rimborso per consentire il rispetto del patto di stabilità;

- 2. il rimborso frazionato alla società che ha anticipato le spese per il lavori, possa costituire attività elusiva delle norme che regolano il vigente patto di stabilità”.*

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Rubano, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso

penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo

quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Ciò premesso, in via preliminare, la Sezione osserva che il principio della "*sana gestione finanziaria*" non può essere letto in modo statico, bensì in chiave dinamica, ed impone all'Ente locale di valutare attentamente l'opportunità di assumere gli specifici obblighi finanziari mediante il negozio giuridico di volta in volta da stipulare. Si tratta di un principio di derivazione comunitaria (cfr. art. 274 TCE , nonché Regolamento finanziario approvato dal Consiglio in data 25 giugno 2002, pubblicato nella G.U.C.E. L 248 del 16 settembre 2002, n. 1605/02), che per la sua matrice assume nel nostro ordinamento il valore di clausola con una valenza privilegiata, correlato a quello della "*buona amministrazione*" (cfr. art. 41 della Carta di Nizza), che di esso costituisce un corollario necessario ed appare naturalmente collegato al principio di "*buon andamento dell'azione amministrativa*" (art.97 Cost.).

Lo scrutinio circa la liceità dei comportamenti degli enti locali non può pertanto avvenire seguendo unicamente rigidi schemi formali, ma secondo una valutazione che non può prescindere dalla verifica sostanziale dei fenomeni sottostanti, in virtù della predetta clausola aperta, da riempire e completare, di volta in volta, sulla base delle esigenze concrete di sana finanza pubblica.

Un siffatto esame, che implica pertanto la necessità di verifiche

non solo formali, in ossequio ai principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte (cfr. *ex multis* delibera di questa Sezione n. 588/2012 e Sezione Lombardia n. 7/2012/PAR), trova un duplice punto di emersione, in un rinnovato quadro normativo, da un lato, nell'accentuazione dei vincoli di finanza pubblica contenuti nelle disposizioni introdotte dal D.L. 174/2012 e, dall'altro, nella individuazione, in chiave patologica, di ipotesi di concreta elusione di tali vincoli sanzionati dall'art. 20 del D.L. n. 98/2011 e dagli articoli 30, 31 e 32 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità 2012).

La richiesta del Comune va scrutinata, quindi, alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche ed interpretative, che impongono di valutare con la necessaria attenzione, in un'ottica di monitoraggio costante della spesa pubblica, i comportamenti gestionali che possono vulnerare i principi di finanza pubblica sopra enunciati.

In tale contesto, l'esistenza di una clausola generale di divieto dell'elusione, come fattispecie violativa del principio di buona fede di chiara matrice comunitaria (Corte di Giustizia, Sentenza 21.2.2006 c. 255/02, Halifax), trova applicazione ora – oltretutto in ambito civilistico (Cass., sez. III, 4.5.2009 n. 10182; Cass., sez. III, 22.12.2011, n. 28286) e tributario (Cass., sez. un., 2.12.2008 n. 30055), - anche in ambito giuscontabile e si concretizza nella necessità di evitare che un'operazione economica sia idonea a nascondere il peso finanziario che vada a

gravare sulle poste debitorie dell'ente (cfr. Sez. Lombardia n. 405/2012/PAR.).

A tale proposito giova evidenziare che la recente legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introduce in modo innovativo all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le P.A., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto – in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost. - sotto il profilo della verifica e del permanere costante di un effettivo equilibrio di bilancio. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno - scolpiti nel nuovo art. 148 bis del TUEL - affidato alla Corte dei conti.

Nel caso specifico, i riferiti dati normativi e giurisprudenziali consentono quindi di evidenziare che la possibilità di ravvisare una forma elusiva del patto di stabilità interno sussiste principalmente laddove l'ente interessato, in modo preordinato,

realizzi un'operazione economica che sia idonea ad occultare il peso finanziario, che tuttavia finirà successivamente per gravare sulle poste debitorie dell'ente. Sotto il profilo considerato, la Sezione ricorda come l'elusione delle regole del patto di stabilità interno, si realizza, ad esempio, quando alcune spese sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente per trovare evidenza in quello delle società partecipate (con lo specifico fine di aggirare i vincoli del patto medesimo).

In particolare, la richiesta di procrastinare il peso debitorio negli esercizi successivi grazie allo strumento societario partecipato si pone in palese e manifesto contrasto con i principi di sana gestione finora esposti. Sotto quest'ultimo profilo è opinione condivisa infatti quella secondo cui diviene indispensabile che alla rappresentazione contabile non debbano sfuggire gli oneri finanziari effettivamente ricadenti sull'amministrazione precedente nell'anno di realizzazione dell'operazione economica sottostante (Sez. Lombardia n. 405/2012/PAR).

La Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 5 del 14/02/2012 precisa testualmente che si configurano fattispecie elusive del patto di stabilità interno le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue articolazioni societarie o strumentali (con copertura rimandata agli esercizi futuri) nonché l'illegittima traslazione di pagamenti, realizzato, ad esempio, attraverso strumenti che concernano i flussi finanziari verso le società partecipate.

Del resto, la contabilizzazione e il pagamento di interessi per via della protrazione dell'adempimento di un debito già sin d'ora certo e liquido rappresentano un chiaro indice di non sana gestione, essendo forieri anzi, secondo la costante giurisprudenza della Corte dei conti, di responsabilità erariale per chi dispone tali spese (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, Sentenza n. 687/2006).

Infine, pur se non oggetto specifico del quesito, il Collegio invita comunque il Comune ad una attenta verifica delle modalità di affidamento dei lavori alle società partecipate alla luce delle nuove regole che discendono direttamente dall'applicazione dei principi comunitari, in particolare con riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 34 del D.L. n. 179/2012, emanate a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 20 Luglio 2012.

A tale riguardo, non è fuori di luogo ricordare che è da escludersi la praticabilità dello schema dell'*in house providing* nel settore dei lavori, che - in quanto istituto concernente l'autoproduzione di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni in deroga ai principi generali che prevedono il ricorso al mercato attraverso procedure di evidenza pubblica - è insuscettibile di applicazione estensiva (Deliberazione AVCP n. 51 Adunanza del 18 maggio 2011 VISF/GE/10/48517).

Infine, va rammentato che le società costituite ai sensi dell'art. 113 commi 2 e 13 del D.lgs. n. 267/2000, alle quali è stata

conferita la proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, rappresentano una modalità organizzativa superata e non più consentita dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 25/11/2011, la quale ha affermato il principio secondo cui le reti devono essere considerate beni demaniali e, in quanto tali, non possono essere conferite neanche a società interamente pubbliche, neppure in presenza di clausole statutarie di incedibilità delle quote o azioni. L'incedibilità delle quote o azioni, infatti, non implica anche l'incedibilità dei beni che costituiscono il patrimonio sociale (Corte conti Sezione Emilia Romagna, delibera n. 9 del 2012).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Rubano (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 aprile 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 28/05/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)