



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 89/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario relatore
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2024

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Mottalciata (BI)** con nota prot. n. 2415, pervenuta a questa Sezione, in data 27 marzo 2024, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza n. 12/P.ag./2024 del 6 maggio 2024, con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti;

Udito il relatore, Referendario dott. Paolo Marta,

PREMESSO

Il Sindaco del **Comune di Mottalciata (BI)** (di seguito solo "Comune") ha formulato il seguente quesito:

- 1) *"se sia obbligatoria la partecipazione ad una erogazione dei fondi (tramite convenzione tra i Comuni soci) a favore della propria Società partecipata in concordato preventivo stante l'omologa del Tribunale nella quale è stato inserito tale somma come un credito della società verso i Comuni;*
- 2) *Se risulta corretto trattare questa eventuale erogazione dei fondi alla propria società in house in concordato preventivo come trasferimento straordinario (contributo) ai sensi del D.lgs. 175/2016 oppure se invece debba essere considerato un vero e proprio finanziamento dei soci alla propria società secondo i disposti D.lgs 385/93;*
- 3) *Se l'eventuale contributo in questione debba essere inserito nel titolo I del bilancio comunale oppure nel titolo II, vale a dire spesa in conto capitale."*

AMMISSIBILITA' DEL QUESITO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e

le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "in materia di contabilità pubblica".

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre, dunque, valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile.

I limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta.

Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere.

Considerato che la richiesta di parere è pervenuta a firma del Sindaco, per il tramite del CAL, la stessa è ammissibile dal punto di vista soggettivo.

Sotto il profilo oggettivo, l'ammissibilità di ogni richiesta di parere si riscontra allorché il quesito inerisca, in termini generali e astratti, all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica.

Con la deliberazione numero 5/2006, la Sezione Autonomie ha affermato che la materia della contabilità pubblica non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale, in quanto ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal

modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Successivamente, le Sezioni Riunite di questa Corte, con Delibera del 17 novembre 2010, n. 54, hanno parzialmente esteso il perimetro della funzione consultiva riconducendo al concetto di contabilità pubblica anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, ed in grado di ripercuotersi, direttamente, sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono, quindi, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Al riguardo, si evidenzia che il Sindaco formula tre quesiti che, seppur collegati fra di loro, è opportuno che vengano analizzati separatamente.

Il primo quesito risulta inammissibile dal punto di vista oggettivo sotto vari profili.

In particolare, il Comune, nella premessa, pur non precisando i nomi dei soggetti coinvolti, riferisce un caso concreto in cui lo stesso è attualmente interessato.

Costituisce oramai *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro - per consuetudine d'esperienza amministrativa - originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

Dunque, è onere esclusivo dell'Amministrazione provvedere all'applicazione delle norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per la risoluzione specifica e puntuale di questioni afferenti il contenuto attuale dell'attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo è riservata alla discrezionalità attribuita all'ente territoriale.

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte amministrative e gestionali riservate alla

discrezionalità dell'ente richiedente, né tanto meno la resa del parere può determinare alcuna tipologia di inammissibile sindacato nel merito dell'attività amministrativa *in fieri*, poiché l'esercizio della funzione consultiva è orientato ad individuare o chiarire il significato delle discipline di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015, Sezione Veneto n.121/2020).

Inoltre, il quesito risulta inammissibile sotto il profilo dell'interferenza con altre giurisdizioni.

Infatti, come si evince dalla narrazione effettuata dall'Ente, il credito vantato dalla società nei confronti dei comuni soci sarebbe inserito in un piano concordatario omologato dal Tribunale civile competente.

Se il Comune istante non avesse ritenuto sussistente tale credito, avrebbe dovuto attivarsi presso la giurisdizione competente in sede di procedura di concordato.

Una eventuale pronuncia di questo Collegio in *subiecta materia* interferirebbe con l'attività di altra giurisdizione che, sul punto, si è già pronunciata, oltre a inserirsi, potenzialmente, in un ipotetico contenzioso fra la società e i soci: infatti, è stata l'assemblea dei soci che ha deliberato di autorizzare l'organo amministrativo della società a procedere con la stipulazione di una convenzione relativamente agli oneri di ripristino ambientale della discarica a carico dei comuni.

Quindi, rendendo il proprio parere relativamente al primo quesito, questa Sezione violerebbe il principio espresso, in sede di nomofilachia, dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, secondo la quale :*"appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei Conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"* (Sezione Autonomie n. 24/2019/QMIG; principio, peraltro, ribadito dalla stessa Sezione con la delibera n.2/SEZAUT/2023/QMIG).

È opportuno ricordare, inoltre, che su un caso simile si era già pronunciata questa Sezione nel senso dell'inammissibilità oggettiva, con orientamento che questo Collegio condivide (Sezione Piemonte, n. 118/2011/SRCPIE/PAR).

Infine, il quesito risulta inammissibile dal punto di vista oggettivo anche in relazione a una espressa affermazione del Sindaco, con la quale si prospetta un'ipotesi di danno al

Comune nel caso in cui dovesse eseguire la deliberazione dell'assemblea societaria, con conseguente interferenza di una eventuale pronuncia con l'attività requirente della Procura contabile.

Il secondo quesito risulta anch'esso inammissibile, in quanto un parere sulla natura di tale ipotetico trasferimento richiederebbe un'analisi concreta degli atti su cui il credito si fonda.

Il terzo quesito richiede se l'eventuale contributo in questione debba essere inserito nel titolo 1 del bilancio comunale oppure nel titolo 2, vale a dire spesa in conto capitale.

La richiesta di parere, limitatamente a questo ultimo quesito, risulta ammissibile.

Seppur non sia possibile, in questa sede, stabilire la natura del contributo erogato alla società, appare, comunque, utile, in via generale ed astratta, al fine di fornire un ausilio interpretativo al Comune istante, ricordare la nozione di spesa di investimento riferita agli enti locali.

MERITO

Preliminarmente, è opportuno precisare che le spese pubbliche si suddividono in spese correnti, destinate a finanziare la normale attività degli enti, e spese in conto capitale, destinate a finanziare gli investimenti, sia diretti (realizzati dall'ente pubblico) sia indiretti (realizzati da soggetti privati, ma con il concorso finanziario pubblico).

Uno dei sistemi per finanziare gli investimenti è il ricorso all'indebitamento; l'art. 119, ultimo comma, Cost. dispone che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento soltanto per finanziare spese di investimento.

Tale previsione ha comportato la necessità di individuare quali siano le spese di investimento, che, come tali, possono essere finanziate con l'indebitamento.

Sul punto, è intervenuta la legge 24 dicembre 2003, n. 350, la quale, all'art. 3, comma 18, ha predisposto un elenco di attività, sia materiali che finanziarie, che costituiscono investimento.

Si tratta, infatti, di nozioni il cui contenuto non si può determinare sulla base della sola disposizione costituzionale, ma che derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale, cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei e dei criteri politico- economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli (in tal senso, Corte cost. 425/2004).

Ne deriva che gli Enti locali non possano definire quali spese di investimento attività non riconducibili all'elenco disposto dalla legge 350/2003.

La stessa legge, all'art. 3, comma 19, precisa che gli Enti locali non possono ricorrere all'indebitamento per finanziare i conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzati al ripiano di perdite; questo divieto di indebitamento, implicitamente nega che il ripiano delle perdite delle società possa definirsi quale spesa di investimento.

In definitiva, i trasferimenti straordinari alle società partecipate disposti ai sensi dell'art. 14, comma 5, D.lgs. 175/2016, non rientrano nella nozione di spesa di investimento, che non può eccedere le fattispecie indicate nell'elenco del comma 18 della legge 350/2003.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, in relazione alla richiesta in epigrafe.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 14 maggio 2024.

Il Relatore

Dott. Paolo MARTA



PAOLO MARTA
CORTE DEI CONTI
16.05.2024
10:08:13
GMT+01:00

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA



ACHEROPITA ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI CONTI
16.05.2024 10:52:02
GMT+01:00

Depositato in Segreteria il **16 maggio 2024**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE



MARGHERITA
RAGONESE
CORTE DEI CONTI
16.05.2024 11:43:25
GMT+01:00