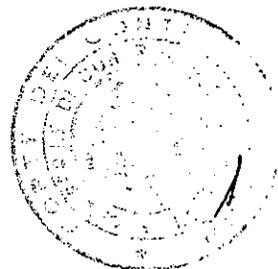




REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



nell'adunanza in camera di consiglio del 21 settembre 2016

Vista la nota del 5 luglio 2016, con cui il sindaco del comune di Ospitaletto (BS) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere del comune istante;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO IN FATTO

Il comune istante espone di avere riscattato (in via convenzionale) dal precedente concessionario le reti di distribuzione del gas naturale a servizio del territorio comunale, al fine di avviare una nuova procedura concorsuale per l'affidamento del servizio.

Considerato che il valore di riscatto delle reti è stato definito (a seguito di controversia) con lodo arbitrale successivamente confermato dalla Corte d'appello di Milano, il comune intenderebbe, nel rispetto anche della giurisprudenza elaborata dalla Sezione, procedere all'alienazione in favore del futuro gestore degli impianti menzionati, atteso che tale facoltà costituirebbe alternativa alla mera concessione della disponibilità (sempre in favore del nuovo gestore), previa remunerazione del capitale investito.

Il comune espone tuttavia che anche nella prima ipotesi (alienazione al nuovo gestore) le autorità di regolazione del settore (chiarimento del Ministero dello sviluppo economico del 2 aprile 2015 e nota del 31 marzo 2016 dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico – AEEGSI) hanno precisato che, ferma restando la legittimità di tale opzione, il valore di trasferimento in favore dell'aggiudicatario non dovrebbe essere pari al valore di rimborso (valore industriale residuo - v.i.r.), corrispondente in buona parte all'esborso effettuato per il riscatto sopra menzionato.

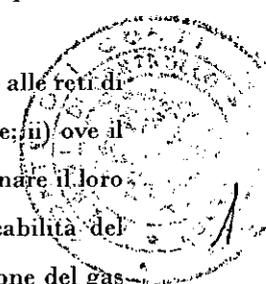
Le autorità citate avrebbero, invece, indicato quale valore per il nuovo trasferimento il capitale investito riconosciuto (o *regulatory asset base* - r.a.b.), inferiore di un milione di euro circa alla maggior somma sopportata dal comune.

Il comune espone, infine, che l'utilizzazione del r.a.b. per la determinazione del valore degli impianti comporterebbe conseguenze pregiudizievoli sull'equilibrio del bilancio dell'ente, attesa la necessità (in base alle norme contabili) di procedere alla svalutazione di tale valore rispetto alla passività, notevolmente superiore, iscritta a seguito dell'acquisto.

Tanto premesso, il comune richiede di conoscere: i) quale valore debba essere attribuito alle reti di distribuzione del gas di proprietà dell'ente ai fini della loro iscrizione nello stato patrimoniale; ii) ove il comune decidesse di alienare le reti di sua proprietà, con quale metodologia dovrebbe determinare il loro prezzo di cessione (v.i.r. o r.a.b.); iii) se, nel caso in cui dovesse essere confermata l'applicabilità del secondo criterio, il comune sarebbe comunque legittimato alla cessione delle reti di distribuzione del gas per un valore inferiore rispetto a quello recentemente pagato per l'acquisto, o se ciò potrebbe configurare ipotesi di danno erariale; iv) ove fosse confermata la possibilità di alienare le reti di distribuzione in sede di nuovo affidamento, se il ricorso a tale opzione sia idoneo a generare per il nuovo gestore un obbligo di acquisto e, conseguentemente, di pagamento.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA E OGGETTIVA

La richiesta di parere in epigrafe 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra richiamata.

Nel caso di specie, nessun dubbio sussiste in ordine alla legittimazione soggettiva dell'istante, essendo lo stesso il legale rappresentante dell'ente.

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere deve essere ritenuta in linea di principio ammissibile, quantomeno in relazione ai quesiti *sub i.* e *ii.*, che saranno scrutinati congiuntamente. Essa, infatti, è diretta a ottenere indicazioni riguardanti l'interpretazione di norme relative alla modalità di gestione dei servizi pubblici locali e ai loro riflessi contabili, vevoli per la generalità degli enti di tipologia simile all'ente richiedente, e, come si avrà modo di precisare, già oggetto in precedenza di deliberazioni della Sezione.

Il terzo quesito, invece, richiedendo un anticipato parere sulla responsabilità erariale, interferisce con le funzioni giurisdizionali attribuite alle competenti sezioni della Corte, risultando quindi inammissibile in forza della consolidata giurisprudenza della Sezione (*cf.* da ultimo deliberazione del 6 settembre 2016, n. 229). Infatti, in base a un costante orientamento (*cf.* *ex multis* deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5) non possono ritenersi procedibili i quesiti che possano formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri organi a ciò deputati dalla legge (in tal senso anche la deliberazione 13 maggio 2016, n. 148).

Quanto all'ultimo quesito, se ne deve dichiarare l'inammissibilità, atteso che esso verte su rapporti di natura privatistica che esulano dalla materia contabile (da ultimo, in tal senso, la richiamata deliberazione del 6 settembre 2016, n. 229).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Deve essere premesso che la disciplina in tema di mercato del gas naturale ha registrato una significativa evoluzione normativa contraddistinta dall'abolizione (sia pure progressiva) del regime di monopolio consacrata dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Tale fonte normativa ha disposto la tendenziale liberalizzazione delle "attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale, in qualunque sua forma e comunque utilizzato".



Con specifico riferimento all'attività di distribuzione, atteso che risulta ovviamente necessario contenere nel numero le reti presenti in ogni ambito territoriale, la liberalizzazione si concretizza prevedendo, da un lato, la separazione funzionale tra titolarità degli impianti a rete e gestione del servizio; dall'altro, l'affidamento esclusivo ma temporalmente limitato di quest'ultimo, secondo le norme in generale dettate in materia di servizi pubblici locali. Tale impostazione è confermata dal d.lgs 164/2000, che all'art. 16, comma 7, afferma espressamente che *"per quanto non espressamente previsto dal presente decreto in materia di distribuzione si applicano le norme vigenti in materia di servizi pubblici locali"*, contenute principalmente nell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il dato normativo e giurisprudenziale relativo, in particolare, all'assetto proprietario degli impianti a rete, è stato egregiamente inquadrato dalla Sezione con la deliberazione del 3 luglio 2013, n. 295, enunciando una serie di principi sistematici da cui non vi è motivo alcuno di discostarsi.

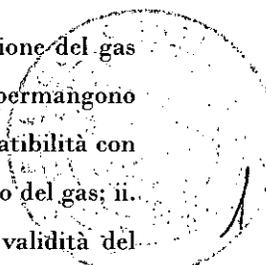
Rinviando per le *rationes decidendi* a tale sede, le conclusioni a cui è addivenuta la Sezione possono essere inquadrate nei principi di seguito riassunti.

La Sezione ha, in particolare, evidenziato come l'evoluzione normativa (in parte determinata da opzioni del legislatore, in parte da interventi della Corte costituzionale e, in un caso, da referendum abrogativo) abbia subito una tendenziale oscillazione tra il principio della proprietà pubblica degli impianti a rete e quello del mero collegamento funzionale della stessa all'attività di gestione del servizio, sino ad arrivare a escludere il vincolo di inalienabilità, mutato nel più tenue obbligo di destinazione a pubblico servizio.

La Sezione ha quindi avuto modo di precisare che gli impianti a rete di distribuzione del gas rientrano nel patrimonio indisponibile degli enti (art. 826 del codice civile) e che quindi ne permangono attualmente le due citate ipotesi di titolarità; nonché, conseguentemente: i. l'astratta compatibilità con il dato normativo vigente di negozi dispositivi degli impianti di erogazione e dispacciamento del gas; ii. la necessità che tali beni, anche a seguito dell'alienazione e anzi quale presupposto di validità del relativo atto, siano conservati alla relativa destinazione (tale giurisprudenza è stata successivamente confermata con deliberazione del 30 marzo 2015, n. 141).

Con specifico riferimento alle problematiche sollevate dal comune, il quadro è reso di lettura ancora più complessa dalla circostanza che il legislatore ha dovuto dettare specifiche norme per disciplinare il passaggio dal precedente regime di monopolio combinato di proprietà e gestione (in cui la titolarità sia degli impianti che del servizio risultava di pertinenza di un unico soggetto) alla nuova disciplina "a regime" (che prevede, attesa la durata tendenzialmente limitata dell'affidamento, un possibile continuo mutamento almeno nella disponibilità degli impianti).

In effetti, il decreto legislativo citato stabilisce, all'art. 14, comma 4, che *"alla scadenza del periodo di affidamento del servizio, le reti, nonché gli impianti e le dotazioni dichiarati reversibili, rientrano nella piena disponibilità dell'ente locale. Gli stessi beni, se realizzati durante il periodo di affidamento, sono trasferiti all'ente locale alle condizioni stabilite nel bando di gara e nel contratto di servizio"*.



In altre parole, il dato normativo distingue tra due tipologie di beni: i) le reti, gli impianti e le dotazioni "reversibili", che rientrano *ope legis* nella "disponibilità" dell'ente ai fini del successivo affidamento; ii) quelli realizzati dal gestore durante l'affidamento, che seguono la medesima sorte ma in base alle previsioni indicate nel bando di gara ovvero nel contratto di servizio.

Nella disciplina del mercato del gas a regime, come esposto, l'attribuzione concessoria ha carattere tendenzialmente limitato nel tempo, e ciò pone il problema di definire in concreto le modalità operative di tale circolazione.

Per tale motivo, la disciplina primaria sopra menzionata è stata nel corso del processo di liberalizzazione integrata da ulteriore disposizione (art. 46 - bis del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), che ha previsto l'emanazione di un decreto interministeriale finalizzato a disciplinare, in concreto, i criteri per l'affidamento del servizio *"tenendo conto in maniera adeguata, oltre che delle condizioni economiche offerte, e in particolare di quelle a vantaggio dei consumatori, degli standard qualitativi e di sicurezza del servizio, dei piani di investimento e di sviluppo delle reti e degli impianti"*.

Il decreto interministeriale 12 novembre 2011, n. 226, definisce, tra l'altro, le condizioni economiche dei trasferimenti, secondo i seguenti criteri:

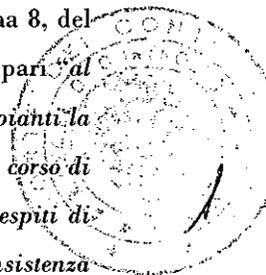
i) il valore di rimborso degli impianti nella fase transitoria è definito dalle parti convenzionalmente o, in mancanza di accordo, in base al valore industriale della parte di impianto di proprietà del gestore uscente secondo il costo di costruzione a nuovo (v.i.r.);

ii) il valore di rimborso degli impianti nella fase "a regime", ai sensi dell'art. 14, comma 8, del d.lgs 164/00, riformulato dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, è pari *"al valore delle immobilizzazioni nette di località del servizio di distribuzione e misura, relativo agli impianti la cui proprietà viene trasferita dal distributore uscente al nuovo gestore, incluse le immobilizzazioni in corso di realizzazione, al netto dei contributi pubblici in conto capitale e dei contributi privati relativi ai cespiti di località, calcolato secondo la metodologia della regolazione tariffaria vigente e sulla base della consistenza degli impianti al momento del trasferimento della proprietà"* (r.a.b.);

iii) è specificato l'obbligo, da parte del nuovo gestore, di corrispondere *"annualmente agli Enti locali e alle società patrimoniali delle reti che risultino proprietarie di una parte degli impianti dell'ambito"* la remunerazione del r.a.b. (art. 8, comma 3).

Il sistema sopra delineato spiega la differenza tra i due criteri, atteso che nel periodo transitorio, il costruttore e proprietario dell'impianto (in precedenza gestore del servizio) subisce una sostanziale ablazione del proprio diritto dominicale e deve essere ristorato della stessa utilità perduta.

Nella fase a regime, invece, l'attribuzione delle proprietà (o della mera disponibilità) degli impianti a rete è definita dall'ente contestualmente all'affidamento del servizio, con un'attribuzione sostanzialmente temporanea, e sorge la più limitata esigenza di remunerare il gestore precedente esclusivamente delle somme investite nell'impianto.



In via eccezionale, tuttavia, il legislatore (sempre nel decreto legislativo 93/2011) ha consentito ai *primi* concessionari del periodo a regime l'ammortamento della differenza tra il valore di rimborso e il valore delle immobilizzazioni nette, al netto dei contributi pubblici in conto capitale e dei contributi privati relativi ai cespiti di località. Tale adeguamento è operato tramite il riconoscimento nella tariffa da parte della AEEGSI, nel caso lo scostamento tra i due criteri sia superiore al venticinque per cento (deliberazione AEEGSI del 26 giugno 2014, n. 310) ma risulta essere stato negato nel caso di specie in base a valutazione dell'autorità.

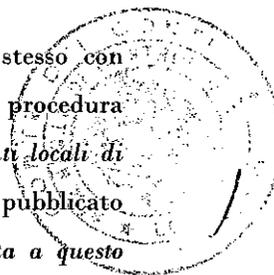
Ne consegue che, in conformità al dato normativo e giurisprudenziale menzionato, nei confronti degli enti locali al termine di scadenza delle relative concessioni possono in sostanza porsi le seguenti possibilità alternative:

i. l'ente, al termine del periodo di concessione, non riscatta il relativo impianto ma affida ad altro soggetto il relativo servizio: in tal caso, è attribuito al nuovo concessionario il diritto di riscatto sull'impianto, corrispondendo il v.i.r. al primo costruttore (e proprietario degli impianti), il r.a.b. ai successivi;

ii. l'ente, al termine del periodo di concessione, riscatta il relativo impianto e, affidando ad altro soggetto il relativo servizio, mantiene la titolarità degli impianti di rete. In tal caso, a carico del nuovo concessionario resta comunque l'obbligo di remunerazione della messa a disposizione degli impianti: al fine di evitare che detta remunerazione "equitativa" possa comportare un eccessivo ricarico sulle tariffe praticate all'utenza, la determinazione è basata sul r.a.b. salvo l'eventuale adeguamento (autorizzato dall'AEEGSI) in caso di notevole scostamento rispetto al v.i.r.

iii. l'ente, dopo aver riscattato l'impianto, ritiene di conferire in proprietà lo stesso con destinazione al servizio di rete, in vantaggio del soggetto che risulti vincitore all'esito della procedura selettiva. Proprio su questo punto interviene il "*Chiarimento circa la possibilità per gli Enti locali di alienare il proprio asset, costituito dalla rete e dagli impianti di distribuzione del gas naturale*", pubblicato sul sito del Ministero dello Sviluppo economico. La stessa fonte premette che "*non spetta a questo Ministero fornire l'interpretazione di normative primarie riguardanti il regime di gestione dei servizi pubblici locali, nonché il regime di circolazione dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato (...)*". La stessa indicazione prosegue tuttavia chiarendo che "*il valore di trasferimento è pari al valore delle immobilizzazioni nette di località del servizio di distribuzione e misura, relativo agli impianti che vengono alienati, al netto dei contributi pubblici in conto capitale e dei contributi privati relativi ai cespiti di località (c.d. RAB), come riconosciuto dall'Autorità nella tariffa valida per la gestione d'ambito e come già spettante all'ente locale in quanto titolare della rete. Pertanto, la decisione dell'ente locale di alienare o meno la rete di proprietà pubblica non deve creare nuovi oneri a carico dei clienti finali del servizio in termini di aumento delle tariffe di distribuzione gas*".

Tale impostazione conferma sostanzialmente quanto già rappresentato, a fini puramente regolatori, dall'AEEGSI.



La conseguenza di tale chiave di lettura è che, in situazioni analoghe al caso di specie, in caso di cessione (obbligatoria) delle reti da parte del gestore, quest'ultimo si vedrebbe riconosciuto il v.i.r., nel caso di trasferimento (non della mera disponibilità ma) della titolarità degli impianti. Invece, laddove il comune precedente ritenesse (in piena conformità, tra l'altro, alla giurisprudenza della Sezione) di procedere all'alienazione degli impianti (in sede di affidamento del servizio), potrebbe determinare il valore del trasferimento sulla base del solo r.a.b., non potendo beneficiare né delle previsioni concernenti il recupero del maggior costo storico né tantomeno di quelle che consentono l'adeguamento in sede tariffaria nel caso di disarmonia eccessiva tra v.i.r. e r.a.b.

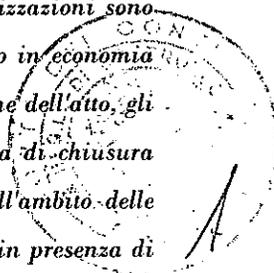
Al di là delle potenziali disarmonie nel regime transitorio (per l'ipotesi in cui, come nella fattispecie in questione, il comune abbia riscattato gli impianti corrispondendo il v.i.r. e, successivamente, sia tenuto ad alienarli previo incameramento del r.a.b.), si deve sottolineare che tali determinazioni non possono essere oggetto della cognizione della Sezione, potendo invece il comune interessato far valere le proprie doglianze avanti al giudice amministrativo in sede di impugnazione dei relativi provvedimenti.

Tali decisioni operano infatti in ambito differente e non influiscono con le norme di contabilità pubblica che disciplinano espressamente il valore di iscrizione, nello stato patrimoniale, dei beni del demanio e del patrimonio (allegato 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che il comune mostra comunque di conoscere).

In particolare, il relativo principio contabile dispone che *"(...) le immobilizzazioni materiali sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili e indisponibili. (...). Le immobilizzazioni sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento. Qualora, alla data di chiusura dell'esercizio, il valore sia durevolmente inferiore al costo iscritto, tale costo è rettificato nell'ambito delle scritture di assestamento mediante apposita svalutazione. Le rivalutazioni sono ammesse solo in presenza di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti in esse indicati. Per quanto non previsto nei presenti principi contabili, i criteri relativi all'iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all'ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore si fa riferimento al documento OIC n. 16"*.

Tale indicazione specifica deve comunque essere accompagnata dal principio di prudenza (allegato 1 relativo ai principi contabili generali e applicati di cui all'art. 3, comma 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), secondo cui *"Nel bilancio di previsione (...) devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato"*.

Ne consegue che, indipendentemente da ogni considerazione afferente alla correttezza delle valutazioni del Ministero dello Sviluppo economico e dell'AEEGSI, non può che ribadirsi come i criteri di iscrizione nello stato patrimoniale dei beni di proprietà degli enti locali restano disciplinate dalle norme di contabilità pubblica.

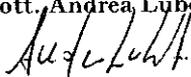


Tali disposizioni tendono a privilegiare il criterio del costo storico, da rettificare solo nel caso di eventi che determinino un decremento effettivo del valore del bene. Resta fermo, peraltro, che in sede di predisposizione del bilancio preventivo, e in particolare in quella della valutazione delle entrate (da effettuarsi nel momento in cui la possibilità di alienazione onerosa dei beni divenga concreta e attuale) spetterà all'ente interessato effettuare la relativa stima secondo un principio di prudenza che tenga conto di eventuali e complessive circostanze che possano influire sulle possibilità di realizzazione derivanti dalla cessione del bene.

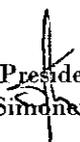
P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è l'avviso della Sezione.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)



Il Presidente
(dott. ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria
II
6 - OTT 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

