



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 15/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario Relatore

Nell'adunanza del 12 gennaio 2016

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del **Comune di Alessandria**, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, e pervenuta in data 8 ottobre 2015;

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;

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;

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;

Vista 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 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott.ssa Daniela Alberghini;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Alessandria ha formulato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, pervenuta in data 8 ottobre 2015 ed acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6681 in pari data.

Oggetto della richiesta è il seguente quesito: *“un Ente, socio unico di società di capitali in liquidazione, garante della stessa con specifica fideiussione approvata dal Consiglio Comunale, può, per evitare l'impatto sul bilancio annuale di un esercizio in caso di escussione della fideiussione, approvare un piano di liquidazione che prevede la copertura del deficit di liquidazione per un periodo pluriennale?”*

Premette in fatto il Comune richiedente che il caso è quello di un Ente che detiene il 100% del capitale sociale di una società avente ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare comunale. Il consiglio comunale aveva già deliberato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società *“al fine di evitare ulteriori perdite economiche a carico del proprio patrimonio e delle proprie finanze, pur avendo garantito, in precedenza, gli impegni presi nei confronti dell'Istituto di credito finanziatore della società con specifiche garanzie fideiussorie”*.

Successivamente il Comune è stato oggetto di dichiarazione di dissesto finanziario, circostanza che ha reso impossibile l'esecuzione della deliberazione consiliare, che dava mandato all'Amministrazione di avviare procedure di alienazione di immobili comunale *“destinati a vincolo di copertura delle esposizioni finanziarie della società”*.

La fase di liquidazione della società, d'altro canto, non è stata portata a termine in quanto la crisi del mercato immobiliare non ha consentito la piena valorizzazione degli immobili di

proprietà della società (e a suo tempo conferiti dal Comune), tanto che il loro valore di bilancio è stato oggetto di svalutazione, con ulteriore aggravamento del deficit di liquidazione.

Il piano di liquidazione presentato a cura del Liquidatore all'assemblea societaria prevedeva la copertura del deficit di liquidazione a carico del bilancio del comune socio unico, che avrebbe, quindi, dovuto procedere con l'approvazione di detto piano con delibera consiliare.

Il piano prevedeva, inoltre, il riparto del ripiano in quote costanti su base decennale.

Il Comune, nel dare atto che l'art. 6, comma 19, del D.L. 78/10 pone il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e/o prestare garanzie a favore di società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano di perdite anche infrannuali, salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c. (va fin da subito sottolineato, comunque, che tale ultima eccezione non sembra, però, applicabile nel caso di società in liquidazione, essendo chiaramente ispirata ad una prospettiva di continuità aziendale che è di per sé esclusa nel caso di scioglimento e liquidazione della società: sul punto si veda, *amplius*, la delibera di questa Sezione n. 159/2014/SCRPIE/PRSE), si pone, quindi, il problema "di come affrontare l'impatto in bilancio nel caso di fallimento della società, considerate le garanzie prestate dall'ente stesso" e formula la soprariportata richiesta di parere.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità della richiesta di parere formulata dal Comune di Alessandria alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006, n. 5, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Dal punto di vista oggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, ricorrendo tutti i presupposti così come individuati nelle sopra indicate deliberazioni. Il quesito verte, infatti, in materia di contabilità pubblica, materia che, secondo il richiamato indirizzo interpretativo (ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 17 novembre 2010), afferisce "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi

equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". Sotto tale profilo, sussiste il requisito di ammissibilità *ratione materiae*.

Nel caso di specie, inoltre, la formulazione del quesito rispetta l'ulteriore requisito della generalità ed astrattezza della questione sottostante, al fine di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere puntuale tali da incidere su fattispecie concrete che potrebbero essere oggetto dell'attività svolta dalla Corte dei Conti nell'ambito di altra funzione ovvero dell'esame innanzi ad altri organi magistratuali.

Si evidenzia, infatti, che la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

MERITO

La questione sottoposta all'attenzione della Sezione, depurata degli elementi che potrebbero far ritenere il quesito ancorato alla soluzione di concrete problematiche (circostanza che porterebbe, inevitabilmente, alla declaratoria di inammissibilità della richiesta), presenta i seguenti elementi costitutivi:

- il Comune ha prestato garanzia fideiussoria "specificata" nei confronti della società partecipata al 100%;
- detta società non svolge servizi pubblici locali (doveva realizzare operazioni di cartolarizzazione degli immobili comunali trasferibile);
- la società è in liquidazione per perdite;
- il patrimonio sociale, anche a seguito della necessaria e prudente svalutazione degli immobili di proprietà, non è in grado di garantire la chiusura della fase di liquidazione in pareggio, essendo stato quantificato il deficit complessivo di liquidazione;
- il liquidatore, onde evitare l'altrimenti necessitato esito della richiesta di fallimento della società, ha predisposto e proposto al socio unico un piano di liquidazione che riparte il deficit in dieci anni, con onere in capo al bilancio del socio medesimo delle risorse finanziarie necessarie.

La risposta al quesito viene data risposta sul presupposto che la garanzia prestata dal Comune sia una fideiussione propria, rientrante perciò nel tipo codicistico (anche con eventuale l'inserimento di clausola "a prima richiesta" ovvero di "*solve et repete*") e che,

quindi, il fideiussore garantisca l'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dal debitore principale, rispondendo di debito altrui.

Ciò premesso, va innanzitutto rilevato che l'approvazione del piano finale di liquidazione della società partecipata con ripiano del deficit su base pluriennale ed oneri a carico del bilancio del Comune non può originare un mero trasferimento di risorse alla società in quanto l'art. 6, comma 19, del D.L. 78/10 esclude la possibilità che il Comune riconosca contributi o effettui finanziamenti straordinari alle società in perdita strutturale ed è escluso che nel caso prospettato si possa qualificare l'operazione ai sensi dell'art. 2447 c.c. (stante, come si è detto, lo stato di liquidazione della società e l'assenza di una prospettiva di continuità aziendale). E', dunque, evidente che non è ammissibile un'operazione di puro e semplice finanziamento del socio (unico, cioè il Comune) finalizzata a mettere a disposizione della partecipata la liquidità necessaria alla copertura delle perdite (a fronte della quale il socio dovrebbe iscrivere contabilmente a bilancio la corrispondente posta creditoria) e che, pertanto, non è questo l'oggetto del quesito.

Deve, quindi, essere valutato se l'Ente possa o, in ipotesi, sia tenuto ad assumere direttamente a carico del proprio bilancio –e con quali modalità– il pagamento del ripiano pluriennale del deficit di liquidazione (redatto, si presuppone, in accordo con il terzo garantito) onde evitare che, in caso di fallimento della società partecipata in favore della quale è stata prestata la garanzia, la garanzia venga escussa in un'unica soluzione (che –è dato desumere– avrebbe un impatto finanziario non sostenibile da parte del Comune).

L'operazione descritta dal quesito (assunzione a bilancio del Comune del piano di riparto del deficit di liquidazione della partecipata), sembrerebbe, quindi, rientrare nella fattispecie dell'accollo da parte del Comune del debito altrui (prevenendo il rischio di escussione della garanzia fideiussoria e, quindi, in ipotesi, antecedentemente al verificarsi dell'inadempimento del garantito).

Ricorrendo tale ipotesi (con il quale il Comune si accorda con il debitore al fine di assumersi il debito dell'accollato, impegno che diviene irrevocabile con l'adesione del creditore garantito: c.d. accollo esterno), nel caso in cui l'accollante avesse previamente prestato fideiussione, *“quest'ultimo, prima obbligato quale mero fideiussore, muta il titolo del rapporto obbligatorio esistente con l'istituto di credito (da garante a debitore principale), nonché il regime delle eccezioni opponibili (cfr. art. 1945 cod. civ. e art. 1273 cod. civ.)”* (Sez. contr. Lombardia, 30/2015/PAR): siamo, quindi, di fronte all'assunzione di un'obbligazione propria, costituente nuovo indebitamento, che è soggetta, sotto il profilo della fattibilità, alla verifica

dei presupposti e al rispetto dei limiti delle vigenti disposizioni giuscontabili (perseguimento dell'interesse pubblico, rispetto dei limiti di indebitamento).

Con riferimento in particolar modo alla necessità che l'accollo risponda al perseguimento di un interesse pubblico, la valutazione se la finalità esplicitata nel quesito (*"evitare"*, cioè, *"l'impatto sul bilancio annuale/di un esercizio in caso di escussione della fideiussione"*) corrisponda ad un rilevante e preminente interesse pubblico (*"la cui esistenza va motivata alla luce degli scopi istituzionali e della necessità di perseguire i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione; artt. 1 e 3 legge n. 241/1990), soprattutto, in termini di razionalità economica"*): cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, n. 30/2015/PAR, che richiama le deliberazioni della Sezione n. 380/2012/PRSE, n. 535/2012/PAR, n. 98/2013/PAR, n. 337/2013/PAR e n. 42/2014/PAR) non può che essere demandata all'Ente richiedente.

Sotto il profilo giuscontabile va, infine, ricordato che le garanzie assunte dall'ente locale debbono essere oggetto di rilevazione contabile (principio contabile n.1 *"Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali"*, punto c) sezione II, approvato il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali costituito presso il Ministero degli Interni nonché, da ultimo, Allegato 1 (punto 5) dell'art. 3 comma 1 del D. Lgs. n. 118 del 23/06/2011).

Nei termini suesposti è espresso il parere della Sezione.

P.Q.M.

La Sezione rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Comune richiedente per il tramite del Consiglio delle Autonomie.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Daniela Alberghini

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in segreteria il 18/02/2016

Il Funzionario preposto

F.to Dott. Federico Sola