



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

*Nell'adunanza del 7 ottobre 2008
composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere relatore
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Primo Referendario;

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il d.Lgs 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la nota prot. n. 5261 in data 11 settembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Viterbo ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 del 2 ottobre 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione nell'adunanza del 7 ottobre 2008;

UDITO il relatore, consigliere dott. Giuseppe Borgia;

PREMESSO

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Viterbo ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere in base all'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 circa:

a) le valutazioni operate dall' Amministrazione Comunale di Viterbo "al fine di garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziariaallo scopo di reperire le risorse necessarie per la dismissione della società partecipata CEV S.p.a";

b) le modalità di copertura derivanti dal presunto deficit di liquidazione di detta Società, partecipata al 100% dall'Ente, attraverso l'alienazione di beni patrimoniali disponibili, alla luce anche di quanto disposto dall'art.58 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133.

CONSIDERATO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere

formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento interpretativo, da parte delle Sezioni regionali di controllo, della normativa disciplinante di volta in volta la materia rientrante nel quesito rivolto: tra l'altro, sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

Nella fattispecie all'esame della Sezione, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere di cui in premessa, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) ha dato esito positivo:

a) sotto il primo profilo (soggettivo), in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Viterbo nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, pertanto, legittimato a rappresentare legalmente l'ente verso l'esterno, anche nei confronti degli organi di rilevanza costituzionale quali la Corte dei conti, cui sono, tra l'altro, affidate delicate funzioni a tutela della finanza pubblica. Positivo riscontro deve darsi anche per ciò che riguarda il requisito del mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, previsto come "di norma" dalla citata disposizione di legge, atteso che lo stesso non può

costituire ragione di preclusione, in quanto detto Consiglio, pur istituito nella Regione Lazio con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è ancora operativo;

b) sotto il secondo profilo (oggettivo), in quanto il quesito involge sicuramente problematiche di contabilità pubblica, attesa la sua incidenza sugli equilibri finanziari del Comune e la sua rilevanza ai fini dell'osservanza del fondamentale principio della sana gestione finanziaria, sancito dal art.7, comma 7, della legge n.131 del 2003.

Ciò premesso per quanto riguarda il profilo dell'ammissibilità, si può passare ora all'esame del merito del quesito.

RITENUTO

Il Comune di Viterbo , con deliberazione dell'organo consiliare n.97 del 28 luglio 2008, ha approvato un atto di indirizzo programmatico generale ad integrazione della Relazione Previsionale e Programmatica 2008/2010, nel quale ha deciso una nuova organizzazione delle proprie società, per giungere ad un nuovo assetto, tale da consentire alle stesse di operare sul mercato con continuità, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, assicurando il necessario equilibrio economico, patrimoniale e finanziario.

La soluzione prospettata trae il proprio fondamento dalla situazione contabile ed economico-patrimoniale delle due società partecipate CEV s.p.a. e FRANCIGENA s.r.l. recanti entrambe, in particolare la prima, una situazione gravemente deficitaria.

Tutti gli elementi contabili esplicativi di dette situazioni societarie sono contenute nella deliberazione consiliare n. 97 del 28 luglio 2008, cui per brevità si rinvia.

In essa si tiene conto anche delle indicazioni normative contenute nell'art. 23 bis del decreto legge n.112/2008, recante norme in tema di liberalizzazione e di ristrutturazione delle società in mano pubblica, al fine di recuperarne le condizioni di economicità di funzionamento.

Il nuovo assetto societario approvato dall'Organo consiliare prevede, quale operazione straordinaria, lo "scioglimento" delle due società - la CEV s.p.a. a mezzo dell'Istituto di liquidazione - secondo i contenuti civilistici degli artt. 2484-2486 del c.c..

In tale contesto, ritiene il Comune che il patrimonio aziendale non può essere più considerato un mezzo per la produzione del reddito, ma si trasforma in un complesso di beni destinati alla monetizzazione, atteso che, ai sensi dell'art. 2489, I comma, c.c., "...i liquidatori hanno il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società...".

"Ne consegue che la trasformazione delle finalità tipiche del patrimonio di impresa comporta che il criterio di valutazione delle attività da liquidare non può essere, come per il bilancio di esercizio, il costo storico, bensì il valore di realizzo dei beni, nonché quello di realizzo dei crediti, al netto degli oneri sostenuti per il realizzo medesimo".

Secondo una prima analisi della situazione patrimoniale della suddetta società CEV, si evidenzerebbe un presumibile deficit di liquidazione che, secondo il Comune, deve essere coperto con risorse che vanno ad incidere in modo sostanziale sul bilancio di previsione 2008, nel rispetto delle disposizioni previste dall'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000.

Sempre secondo la nota trasmessa dal Sindaco di Viterbo, il "presunto" deficit di liquidazione non risulta compensabile da maggiori entrate o minori spese del Comune.

Pertanto, la copertura del deficit di liquidazione, quale premessa indispensabile per una riorganizzazione dei servizi pubblici locali ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità non può prescindere da una soluzione organizzativa che comporti, tra l'altro, il reperimento di risorse

straordinarie, anche attraverso il meccanismo previsto dal richiamato art.58 del D.L. n. 112/2008, a tenore del quale gli enti locali possono procedere alla "...ricognizione dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione".

CONSIDERATO

Si premette che sul disposto e già avviato processo di liquidazione della società CEV s.p.a., la Sezione non ritiene di poter formulare specifiche considerazioni, dal momento che trattasi di operazione già decisa dall'Organo consiliare del Comune di Viterbo prima della richiesta di parere ad essa inoltrata.

Ritiene, pertanto, la Sezione di potersi esprimere soltanto sulle modalità di copertura del deficit presunto di liquidazione della Società e, in particolare, sulla ipotizzata dismissione sia del patrimonio residuo della liquidazione sia di eventuali cespiti patrimoniali disponibili del Comune.

A questo punto, peraltro, si pone un primo problema, non evidenziato dal Comune ma che ugualmente condiziona la legittimità dell'intero procedimento.

A) Il primo problema riguarda l'ammissibilità di coprire o meno il disavanzo di liquidazione, atteso il principio di carattere generale secondo cui il rischio di impresa che si assume una Pubblica Amministrazione deve essere limitato e quantificabile "a priori". È per tale ragione che la P.A. non può diventare socia di società a responsabilità illimitata, ma solo di società di capitali, in quanto dotate di personalità giuridica propria e, quindi, a responsabilità limitata.

Sotto questo profilo, potrebbero sorgere perplessità sulla praticabilità

della copertura del deficit societario da parte dell'azionista unico, in quanto l'assunzione dei debiti derivanti dal saldo negativo supererebbe i limiti propri della responsabilità limitata al patrimonio sociale.

V'è però da osservare, in contrario, che un Ente pubblico come il Comune, non solo non è un soggetto che persegue profitti attraverso le proprie società di servizi pubblici – servizi che esso è comunque tenuto ad assicurare – ma, in quanto tenuto alla direzione e al coordinamento, attraverso le proprie strutture organizzative, di tutti gli organismi partecipati, potrebbe ben ritenersi soggetto comunque all'obbligo dell'assunzione in via sussidiaria dei debiti delle controllate, con le conseguenti responsabilità.

Alla luce di quanto sopra non sembra rispondere a principi di corretta amministrazione percorrere la strada della procedura concorsuale (fallimento o liquidazione coatta amministrativa) che, per quanto possa apparire più tutelante per gli amministratori dell'Ente, non sembra rispondere a criteri di imparzialità e di tutela del principio di affidabilità e buona fede che ogni pubblica amministrazione è tenuta ad osservare nei rapporti con i propri fornitori.

Ciò non toglie – si ritiene opportuno precisare – che occorre non trascurare l'eventualità che alla situazione di grave deficit della società posta in liquidazione possano aver concorso (ipotetiche) responsabilità gestionali degli amministratori pro-tempore, onde l'azionista è tenuto a valutare se non ricorrano gli estremi per l'attivazione di un'azione di responsabilità nei confronti degli stessi, fermo restando il rischio di intervento della Procura Regionale della Corte dei conti, cui, in ultima

analisi, andrebbe comunicato l'esito del processo di liquidazione in discussione.

Premesso quanto sopra, si può conclusivamente ritenere che alla dichiarazione di messa in liquidazione si sarebbe anche potuto provvedere nell'ambito del processo di dismissione delle aziende partecipate previsto dalla legge finanziaria 2008, giudicando la società non coerente con le finalità dell'Ente.

B) Il secondo punto da trattare per corrispondere alla richiesta di parere del Comune di Viterbo è quello dell'eventuale ricorso all'istituto del riconoscimento del "debito fuori bilancio", per l'assunzione a carico del bilancio dell'Ente del deficit di liquidazione.

Com'è noto, i d.f.b. riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL sono figure tipizzate e, tra esse, vi è la copertura delle perdite o disavanzi di aziende in funzionamento e che devono continuare a funzionare.

Il riconoscimento del debito, in tali circostanze, è giustificato dalla necessità di non interrompere un servizio pubblico; non certamente nel caso contrario, ossia quello di chiuderlo, almeno attraverso lo strumento societario finora adottato.

Ne consegue che, ove si voglia seguire la strada – che per quanto detto sopra appare doverosa – di pagare il quantum dovuto per i debiti contratti e non onorati dalla propria partecipata, la spesa relativa non può essere assunta in bilancio attraverso un eventuale riconoscimento del debito, indipendentemente dal fatto che l'operazione possa qualificarsi quale copertura di perdite o ricapitalizzazione. All'assunzione del debito deve pertanto provvedersi con procedura ordinaria di iscrizione in bilancio

attraverso il reperimento di risorse ordinarie, vuoi in sede di approvazione del bilancio di previsione, vuoi in sede di riequilibrio, vuoi infine in sede di assestamento, previa variazione.

C) Sovviene a questo punto il terzo problema da risolvere, al fine di garantire l'equilibrio del bilancio.

Poiché non si tratta certo di una spesa di investimento, bensì di funzionamento per assicurare lo svolgimento di un pubblico servizio, la relativa spesa va contabilizzata al titolo I del bilancio, intervento 8.

Come tale essa non può essere finanziata con indebitamento né con altre entrate che abbiano come destinazione esclusiva degli investimenti.

Alcuni orientamenti della Corte (Sezione regionale Abruzzo e Puglia), di cui lo stesso Comune appare consapevole per la menzione fattane nella richiesta di parere, hanno espresso l'avviso che gli immobili, nell'intero valore di cessione, debbano essere destinati a investimenti, in ossequio al principio di buon andamento. In realtà, la normativa (art. 193, comma 3, del TUEL) consente di utilizzare la plusvalenza (e non il valore complessivo della cessione dell'immobile) per spese correnti, che in questo caso sono da considerare di carattere straordinario e, quindi, non ripetitive e idoneamente finanziabili con un'entrata avente la medesima natura.

La conclusione sopra riportata sembra congruamente avallata dal richiamo operato dal Comune alla recente normativa introdotta con l'art.58 del D.L. n. 112/2008, per il quale gli Enti locali procedono alla "...ricognizione dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni

istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al Bilancio di previsione...” .

Nell’ambito di tale piano ben può essere inserito un ipotetico cespite patrimoniale disponibile, il cui valore, nei limiti e con le precisazioni sopra formulate, può essere destinato a copertura del fabbisogno necessario alla riorganizzazione, secondo quanto prospettato dallo stesso Comune, dell’intero settore dei servizi pubblici locali, “ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, e diretti al raggiungimento dell’equilibrio economico, patrimoniale e finanziario”.

P.Q.M.

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all’Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell’adunanza del 7 ottobre 2008.

L’ESTENSORE
(Giuseppe Borgia)

IL PRESIDENTE
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 7 ottobre 2008

Il Dirigente
(Massimo Biagi)