

Deliberazione n. 487/2012/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Mario Donno	presidente
dott. Massimi Romano	consigliere
dott. Ugo Marchetti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario
dott. Riccardo Patumi	referendario

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4

giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Riccione (RN), datata 5 settembre 2012 e pervenuta a questa sezione in data 3 ottobre 2012, avente ad oggetto la possibilità, da parte dell'ente locale istante, di accollarsi il debito della partecipata Palariccione s.p.a.;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 61 del 26 novembre 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2012 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Riccione ha inoltrato a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità, da parte dell'ente locale, di accollarsi il debito della partecipata Palariccione s.p.a.

Il Sindaco ha evidenziato quanto segue:

- con deliberazione consiliare n. 75/1999, allo scopo di valorizzare l'economia turistica, furono approvati gli indirizzi generali per la costruzione di un Palazzo dei Congressi;

- in data 12 luglio 2001 tra il Comune di Riccione ed altri soggetti pubblici e privati è stato siglato l'atto costitutivo della Palariccione s.p.a., avente ad oggetto la costruzione, detenzione e gestione ditale compendio immobiliare;

- con deliberazione consiliare n.24/2012 è stato approvato il progetto di scissione parziale della società precitata, mediante trasferimento del ramo d'azienda avente ad oggetto la gestione congressuale, alla New Palariccione s.r.l., di nuova costituzione, lasciando, in capo alla Palariccione s.p.a., la detenzione in proprietà del compendio immobiliare;

- con deliberazione consiliare n. 38/2012 è stato approvato il patto parasociale, successivamente sottoscritto in data 25 maggio 2012, con il quale si individuavano le seguenti quote di

partecipazione azionaria alla Palariccione s.p.a.: Comune di Riccione 84.49%, C.C.I.A.A. di Rimini 15.05%, Riccione Congressi s.r.l. 0.46% e, contestualmente, si è dato atto dell'impegno assunto dal Comune di Riccione di acquisire, su richiesta dei soci e subordinatamente all'interesse dell'amministrazione, ulteriori quote azionarie fino ad arrivare alla partecipazione azionaria del 100% nella società in argomento.

In particolare, mediante la richiesta di parere, il Sindaco di Riccione chiede se il Comune possa legittimamente accollarsi il debito della partecipata Palariccione s.p.a., previo avvio della procedura di liquidazione, e conseguente assegnazione del cespite immobiliare denominato "Palazzo di congressi". Evidenzia, a tal fine, come l'eventuale accollo del debito avverrebbe nel rispetto del parametro di cui all'art. 204 T.U.E.L.

Domanda, altresì, quali siano le corrette modalità di contabilizzazione di tale operazione.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei

Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, 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, con delibera n.54/2010, 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"*.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è riconducibile al profilo della contabilità, poiché attiene ad alla valutazione della legittimità di un atto di gestione, che

avrebbe diretto riflesso sul bilancio dell'ente locale.

Ciononostante, questo Collegio non può procedere ad un'analisi nel merito del quesito, in quanto quest'ultimo non è connotato dai necessari caratteri di generalità ed astrattezza, in assenza dei quali la Corte dei conti, in sede di attività consultiva, rischierebbe di essere coinvolta nella funzione di amministrazione attiva, incompatibilmente con il carattere di organo terzo, quale è la magistratura contabile. Inoltre, qualora la funzione consultiva avesse ad oggetto la liceità di un ben individuato atto di gestione, si correrebbe l'ulteriore rischio di anticipare, di fatto, l'esito di un eventuale giudizio di responsabilità dinanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente

Dalle considerazioni che precedono, consegue che il quesito in analisi deve essere considerato, sotto il profilo oggettivo, parzialmente inammissibile, consentendo a questo collegio unicamente di richiamare i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'ente potranno riferirsi nell'assumere le decisioni di competenza.

Nel merito occorre partire da una premessa: il principio generale in materia di responsabilità per debiti è che, nelle società per azioni e in quelle a responsabilità limitata, per le obbligazioni sociali, risponde soltanto la società, con il suo patrimonio.

Questa Sezione, con deliberazione n. 33/2011, ha già espresso il proprio avviso in merito alla possibilità da parte di un ente locale, nell'ambito della propria discrezionalità, di accollarsi legittimamente i debiti di una società "*in house*", così rinunciando al limite legale della responsabilità patrimoniale della società.

La valutazione relativa all'eventuale accollo del debito di una società totalmente partecipata, come già evidenziato dal Collegio veneto, con deliberazione n. 434/2012, va compiuta sulla base del principio di economicità, che governa l'esercizio dell'attività amministrativa e che costituisce uno dei parametri fondamentali sulla base dei quali dev'essere orientato ogni atto di autorizzazione della spesa.

Il caso in analisi, tuttavia, diverge dalla situazione sottostante alla delibera precedentemente resa da questo Collegio in materia,

avendo ad oggetto il debito di una società per azioni rispetto alla quale attualmente il comune non solo non svolge un controllo analogo, ma non è neanche socio unico, limitandosi a detenere una partecipazione di maggioranza.

In proposito, la Sezione ritiene che l'accollo del debito possa essere posto in essere, qualora valutato conveniente, subordinatamente al previo incremento della partecipazione al capitale sociale da parte del Comune di Riccione, fino al raggiungimento della partecipazione totale. Una volta realizzata tale operazione, l'ente locale potrà decidere in merito all'eventuale convenienza dell'accollo del debito; al contrario, non sembra poter essere preclusiva di tale operazione, la circostanza che la società in argomento, seppur interamente partecipata, non sarebbe comunque "*in house*", in quanto il comune non svolgerebbe sulla stessa un "*controllo analogo*" a quello esercitato sui propri servizi interni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, dichiarato in parte inammissibile, per le ragioni evidenziate, il quesito in esame, rende il parere nei termini sopra indicati

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Sindaco del Comune di Riccione, nonché di depositare presso la segreteria della sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 28 novembre 2012.

Il presidente

f.to (Mario Donno)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 28 novembre 2012.

Il direttore di segreteria

f. to (Rossella Broccoli)

