



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 4 luglio 2012 composta da

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Mogliano Veneto (TV) del 2 maggio 2012, acquisita al prot. CdC n. 3226 dell'11 maggio 2012;

VISTA l'ordinanza n. 33 del 2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Mogliano Veneto (TV), con popolazione di 28.115 abitanti, con la nota indicata in epigrafe, ha posto alla Sezione un quesito in merito alla possibilità per il Comune di accollarsi, ai sensi dell'art. 1273 c.c., i mutui di una società, (interamente partecipata dallo stesso ed in stato di liquidazione per legge) che quest'ultima ha contratto per finanziare spese di investimento, procedendo alla loro contestuale estinzione utilizzando l'avanzo di amministrazione e provvedendo al contestuale trasferimento di titolarità degli immobili per i quali

il mutuo è stato acceso.

A questo riguardo il Sindaco precisa che:

- il Comune di Mogliano Veneto è socio unico della società S.P.L. Servizi Pubblici Locali S.p.a., che ha come oggetto sociale, anche la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale.

- la società è stata posta in liquidazione ai fini di ottemperare agli obblighi di legge, giusta delibera del Consiglio Comunale n. 90/2010;

- la società ha un'esposizione debitoria verso istituti di credito pari a € 6.524.239,36;

- le operazioni di liquidazione, così come previsto dal Liquidatore con l'ultimo bilancio, dovrebbero concludersi entro aprile 2013;

- si stima che la società in questione possa chiudere con un disavanzo di liquidazione pari a circa € 2.900.000, ammesso che la società riesca a vendere il patrimonio posseduto (patrimonio che, viene specificato nella richiesta di parere, risulta composto anche con beni che difficilmente troveranno richieste di mercato);

- tutti i mutui sono stati contratti dalla società partecipata per finanziare l'acquisto o la realizzazione di investimenti;

- su un contratto di mutuo relativo alla realizzazione di alcune opere pubbliche, il Comune di Mogliano Veneto ha contestato la percentuale di profitto destinato alla Società, ritenuto troppo elevato, ed ha pertanto deciso di non riconoscere,

quale credito della società, la parte relativa alla percentuale contestata.

Nella richiesta viene tra l'altro precisato che su questa situazione sta indagando al Procura regionale della Corte dei conti.

Il Sindaco poi fa presente che è stata valutata positivamente la possibilità di giungere ad una chiusura della società, anche anticipata, mediante un accordo con il liquidatore che prevede l'accollo di tutti i mutui contratti da S.P.L. s.p.a. da parte del Comune, la contemporanea estinzione degli stessi con l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione derivanti dal rendiconto 2011 ed il contemporaneo trasferimento dei relativi beni immobili.

Infine, il Sindaco evidenzia i vantaggi che conseguirebbe il Comune di Mogliano Veneto con la chiusura anticipata della società che, altrimenti, andrebbe a generare ulteriori debiti gravanti sul bilancio dell'ente; la possibilità di chiudere la società senza incidere sui parametri del patto di stabilità, alla cui osservanza il comune è tenuto; l'arricchimento del patrimonio dell'ente e la diminuzione della spesa corrente di € 62.000 euro che il Comune paga alla società per l'affitto della Caserma della Polizia Locale.

#### DIRITTO

La richiesta del Comune di Mogliano Veneto è espressamente

formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Occorre verificare, inoltre, se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Con riferimento al caso in questione, la Sezione ritiene che la materia rientri nel concetto unitario di contabilità pubblica delineato dalla delibera n. 54/2010 della Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale della Stato e degli Enti pubblici" ed inteso "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

In ordine agli ulteriori requisiti oggettivi sopra esposti, richiesti dai citati documenti di indirizzo ai fini dell'esercizio dell'azione consultiva, la Sezione ritiene la richiesta di parere in esame inammissibile, in quanto concernente l'adozione di una scelta discrezionale dell'ente ed inoltre perché, sul caso in esame, sono in corso indagini della Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale regionale per il Veneto, come evidenziato nella stessa richiesta di parere.

A questo proposito, si ricorda che l'attività consultiva di cui all'art.7, comma 8 della Legge 131/2003, intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte, non può riferirsi a scelte o a comportamenti amministrativi specifici, riconducibili all'ambito di esercizio della discrezionalità amministrativa del singolo ente; né può rivolgersi su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti oggetto di iniziative giudiziarie, in atto o in via di instaurazione, proprie della Procura regionale presso il giudice contabile o di altre magistrature. In questo senso, l'orientamento

ormai consolidato delle Sezioni regionali di controllo porta ad escludere la possibilità di rendere pareri su questioni che formano oggetto di esame da parte di altri organi giurisdizionali, proprio per evitare una possibile commistione con le funzioni di controllo e le funzioni giurisdizionali esercitate dalla Corte o da altro organo giurisdizionale.

Per questi motivi, per quanto attiene al quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'ente possono riferirsi al fine di assumere specifiche decisioni nell'esercizio della discrezionalità amministrativa di loro pertinenza, evitando così un eventuale coinvolgimento diretto della Sezione nella sfera dell'amministrazione attiva e il rischio di interferire con l'eventuale esercizio dell'azione erariale o con le valutazioni di altro organo giurisdizionale.

A tal fine, la Sezione richiama innanzitutto il principio dell'economicità che governa in generale l'esercizio dell'attività amministrativa (art. 1, L. 241/1990) e che costituisce anche uno dei parametri fondamentali al quale deve essere orientato ogni atto di autorizzazione della spesa (vedi Principio contabile n. 2, punto 44).

Sotto tale profilo, si fa presente che le leggi generali e quelle specifiche di settore precisano, in astratto, i principi ai quali deve conformarsi l'attività amministrativa e le finalità che

debbono, di volta in volta, essere perseguite. Tali disposizioni, infatti, fissano i criteri e le regole che si pongono come "parametri di primo grado", il cui contenuto (responsabilità, efficienza, economicità, efficacia, buon andamento, imparzialità, trasparenza) deve essere poi tradotto in parametri e criteri "di secondo grado", derivati dalla comune esperienza, da regole tecniche o da discipline non necessariamente giuridiche, la cui violazione può assumere rilevanza sul piano dell'eccesso di potere e della sana gestione finanziaria.

In secondo luogo, la Sezione fa presente che l'istituto del c.d. accollo *esterno*, cui fa riferimento la richiesta di parere, così come disciplinato dall'art. 1273 c.c., implica che l'accollante assuma *in toto* il debito del debitore accollato e che tale impegno diventa irrevocabile in seguito all'adesione del creditore accollatario.

Alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo hanno chiarito che non sussiste alcun obbligo per il Comune di accollarsi i debiti (nel caso specifico i mutui) di una società partecipata e che, tale accollo, con conseguente rinuncia al limite legale della responsabilità patrimoniale della società, ove effettuato, rientra tra le scelte discrezionali dell'Ente (cfr. Sezione Emilia Romagna, delibera n. 33/2011/PAR e Sezione Basilicata, delibera n. 28/2011). Tale scelta va, pertanto, opportunamente e sufficientemente motivata poiché con essa l'ente decide di rinunciare al limite legale della responsabilità patrimoniale per

debiti. In particolare, il sopra richiamato principio di economicità richiede che l'ente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che giustificano tale scelta e delle proprie condizioni finanziarie che possano effettivamente permettere tale operazione.

A questo riguardo, si evidenzia quanto riportato nella richiesta di parere dove si riconosce che il patrimonio immobiliare della Società partecipata, che il Comune intende acquisire, risulta composto da beni difficilmente allocabili sul mercato e, pertanto, di non facile alienazione.

Inoltre, sotto il profilo dell'economicità, non si potrà non tener conto che l'acquisizione del bene comporta inevitabilmente l'assunzione di oneri manutentivi, la valutazione circa l'uso cui destinare tali beni e l'eventualità di spese da sostenere per adeguare le strutture esistenti alla destinazione individuata.

In conclusione, l'intera operazione appare aleatoria, rischiosa e di difficile quantificazione economica.

Quanto poi alla possibilità prospettata dall'ente di procedere all'accollo dei mutui contratti dalla società in questione con l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2011, la Sezione precisa che, nel caso in argomento, l'avanzo di amministrazione verrebbe utilizzato per finanziare non un investimento, come previsto dall'art. 187 TUEL, ma un indebitamento pregresso. A questo proposito, si richiama il principio stabilito dall'art. 119, comma 6, della Costituzione in base al quale gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento

solo per finanziare spese di investimento, le disposizioni contenute nell'art. 202 del TUEL che ammette l'indebitamento "*esclusivamente per la realizzazione degli investimenti*" e nell'art. 3, commi 16 – 19, della legge 350/2003, che secondo la quale l'assunzione di mutui costituisce indebitamento.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarata in parte inammissibile, in base alle considerazioni esposte, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Mogliano Veneto, rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del predetto Comune.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 4 luglio 2012.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Dott. Francesco Maffei

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 09.07.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese