

Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

Prot. n. 3075

Occhieppo Superiore, 30 MAG 2013

Al Consiglio Autonomia Locali
c/o Consiglio Regionale
Piazza Castello 165
10122 TORINO (TO)

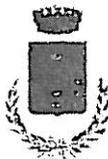
e.p.c. alla CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DEL PIEMONTE
Via Roma 305
10122 TORINO (TO)

OGGETTO: Richiesta parere a Corte dei Conti Regionale.

Con la presente si invia a codesto Spettabile Consiglio, per il successivo inoltro alla competente Corte dei Conti Regione Piemonte, richiesta di parere in ordine a quanto segue:

PREMESSO CHE:

- nel 2010, i comuni di Occhieppo Superiore, Occhieppo Inferiore, Cerrione e Verrone hanno costituito quattro società di capitali, nella forma della società a responsabilità limitata unipersonale;
- a ciascuna delle quattro società unipersonali, il comune socio ha affidato «la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra della potenza di circa 1 mwp»;
- gli impianti «sono stati costruiti e finanziati con mutuo in capo alle srl strumentali, assistito da fideiussione del 70% dell'importo in capo al comune partecipante»;
- «gli importi dei mutui vanno da 4,4 mln di euro a 5,75 mln di euro (secondo le modalità specifiche dei singoli impianti) con tassi fissi del 4,91% in tre casi e del 5,09% in un unico caso (comune di Cerrione). La durata del mutuo è ventennale, eccezion fatta per il comune di Cerrione, che sconta una durata di 16 anni del finanziamento»;



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

- gli importi delle fidejussioni rilasciate dai Comuni nel corso dell'anno 2010 rispettavano allora i limiti di indebitamento previsti dalla normativa, poi abbattuti in modo drastico per effetto della L.F. 2012; proprio per effetto di tale abbattimento, attualmente i Comuni scontano lo sfondamento dei limiti stessi;

- gli impianti fruiscono del cosiddetto "secondo conto energia", che comporta la corresponsione da parte del Gestore Servizi Energetici di un significativo incentivo (oltretutto maggiorato del 5% in quanto la realizzazione è stata effettuata da Comuni inferiori ai 5.000 abitanti) quantificabile in 0,44 € per ogni KW prodotto. Tali entrate, sommate ai ricavi derivanti dalla vendita di energia, consentono ai Comuni di sostenere agevolmente non solo gli oneri del mutuo contratto dalle proprie srl ed i costi di manutenzione degli impianti, ma di contare su di un utile netto annuo tra i 150.000 ed i 230.000 euro ciascuno;

- come è noto, l'art. 4 del d.l. 95/2012, nell'ambito di una più ampia manovra volta alla riduzione dei costi e degli ambiti di intervento delle pubbliche amministrazioni, ha previsto misure incidenti sulle società a partecipazione pubblica, nonché sui rapporti dalle medesime intrattenuti con le amministrazioni socie. In particolare, il primo comma dell'art. 4 prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30.03.2001, n. 165 (ss.mm.ii.) che controllino direttamente o indirettamente società di capitali che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, debbano, alternativamente:

- a) sciogliere tali società entro il 31 dicembre 2013;
- b) alienare, con procedure di evidenza pubblica, le partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013, con contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014;

- non essendovi dubbio che i Comuni istanti sono amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 165/01 e che i medesimi controllano le proprie srl strumentali, si precisa che i valori della produzione delle quattro partecipate discendono in misura pressoché totalitaria dai contratti di servizio sottoscritti con i Comuni partecipanti; ciò porta quindi a concludere nel senso della piena assoggettabilità delle srl alla previsione del primo comma dell'art. 4, d.l. 95/2012;

- le Amministrazioni Comunali istanti hanno pertanto intenzione di procedere alla liquidazione delle proprie partecipate strumentali, onde ottemperare entro il termine previsto alle citate previsioni normative.



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

c-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

In prospettiva, questa Amministrazione è comunque intenzionata a percorrere la via dell'alienazione dell'impianto ma, trattandosi di un'attività altamente produttiva di reddito, intende ottenere dall'operazione il giusto vantaggio a favore dell'Ente, tale da non rappresentare un danno rispetto all'eventualità di proseguire in proprio la produzione.

Pertanto, vista anche la situazione economica sfavorevole, intende al momento porre la srl in liquidazione, e nel contempo valutare le condizioni migliori da porre a base dello svolgimento della gara ad evidenza pubblica per l'alienazione dell'impianto che, come detto, assicura una rendita derivante in parte dalla vendita dell'energia prodotta e in parte dal contributo del G.S.E. che, in quanto erogato a un Comune, viene concesso alla tariffa massima.

TUTTO CIO' PREMESSO

Si richiede a codesta Corte dei Conti parere circa quanto segue:

1) Se sia ammissibile, ponendo in liquidazione le srl strumentali, la permanenza in capo alle stesse dell'indebitamento, assistito dai Comuni con un accordo di accollo c.d. "interno" relativamente al pagamento dei ratei di mutuo.

Allo scopo si ritiene che l'economicità di tale soluzione sarebbe agevolmente dimostrabile dai dati di redditività degli impianti, superando in tal modo la necessità di motivare l'opportunità dell'accollo che, a priori, non è da ritenersi obbligatoria.

Si porrebbe pertanto essenzialmente il problema della sua legittimità formale e della sua rilevanza ai fini dei vincoli di finanza pubblica. L'assunzione del debito in quanto tale in capo al Comune, difatti, risulterebbe eccessivo rispetto ai parametri di indebitamento attualmente applicabili.

In astratto, si rammenta che l'accollo da parte di un ente locale della posizione debitoria di una società controllata è una soluzione ammessa dalla giurisprudenza contabile, da taluni orientamenti ritenuta addirittura dovuta dinanzi al rischio di insolvenza della società (cfr. Corte dei conti, sez. controllo regione Piemonte, 19 gennaio 2012, n. 3/2012/SRCPIE/PAR).



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

Le condizioni di intervento che emergono dalla casistica contabile sembrano anzitutto richiedere che la società sia interamente posseduta dal comune, pur senza esigere che vi sia un controllo "analogo" nel senso visto per l'istituto dell'*in house* (Corte conti, sez. controllo regione Emilia. Romagna, 28 novembre 2012, n. 487/2012/PAR). La preoccupazione, in tal caso, è duplice:

- a) circoscrivere l'intervento pubblico a soggetti che rientrino sostanzialmente nel perimetro dell'organizzazione pubblica;
- b) evitare che eventuali altri partecipanti al capitale possano beneficiare indirettamente dell'impegno delle risorse pubbliche.

Sussistendo nel nostro caso tale condizione, l'analisi va spostata sulla valutazione di interesse pubblico che deve assistere la decisione e risultare da una congrua attività istruttoria e da una motivazione adeguatamente sviluppata. L'amministrazione deve ovviamente tenere conto, nel rispetto del principio di economicità, dei vantaggi che deriverebbero dall'assunzione del debito nel confronto con gli oneri che ne discenderebbero per il bilancio comunale. La valutazione va compiuta secondo criteri prudenziali, disponendo l'intervento solo ove - ad esito della ponderazione dei costi e dei benefici - emergesse che l'assunzione del debito abbia "utilità evidente", senza generare situazioni di rischio, aleatorietà e difficile prevedibilità economica. La decisione di assunzione del debito deve altresì individuare il corretto schema negoziale entro il quale collocare l'operazione (Corte conti, sez. controllo regione Basilicata, 17 maggio 2011, n. 28/2011/PAR; Corte conti, sez. controllo regione Emilia Romagna, n. 487/2012/PAR, cit.; Corte conti, sez. controllo regione Veneto, 9 luglio 2012, n. 434/2012/PAR).

Sul piano, invece, dei vincoli di finanza pubblica, pare anzitutto da escludere che sussista un divieto formale di procedere nell'ipotesi in esame. Vi è, in effetti una disposizione che preclude di «*effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, ne' rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali*» (art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010). La norma, a prescindere dai riferimenti a dati di esercizio nella specie assenti, sembra rivolgersi anzitutto al sostegno che le amministrazioni possano attribuire a società operanti. Essa mira esplicitamente alla «*maggior efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza*». Così circoscritte le sue finalità, se ne dovrebbe poter predicare la non rilevanza per l'assunzione dei debiti residuanti dal processo di liquidazione, per una società destinata ad estinguersi e dunque a non operare più sul mercato (in tal senso, Corte conti, sez. controllo regione Piemonte, n. 3/2012/SRCPIE/PAR, cit.). Si consideri che anche nella disciplina sugli aiuti di



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

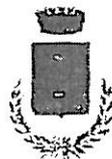
Stato, la messa in liquidazione/procedura concorsuale – con conseguente espulsione dal mercato – di un'impresa beneficiaria di un aiuto illecito (quindi astrattamente da recuperare nella sua interezza) è misura sufficiente per rimuovere le distorsioni concorrenziali generate dall'aiuto (Corte giust., 8 maggio 2003, Italia e SIM 2 Multimedia SpA c. Commissione, in cause riunite C³²⁸/99 e C³⁹⁹/00, punto 69).

L'intervento, ad ogni modo, andrebbe inquadrato nei vincoli di finanza pubblica applicabili *ratione temporis*, alla luce delle condizioni finanziarie del Comune. Le coordinate minime che possono individuarsi sono le seguenti.

L'assunzione del debito, in primo luogo, non sembrerebbe classificabile come spesa fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, d.lgs. n. 267/2000. Le ipotesi considerate dalla norma sono generalmente interpretate in termini tassativi e tra di esse non se ne trovano che si attaglino esattamente alla fattispecie da noi prospettata (v. Corte conti, sez. controllo regione Piemonte, n. 3/2012/SRCPIE/PAR, cit.; Corte conti, sez. controllo regione Basilicata, n. 28/2011/PAR, cit.). La «*copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni*», in particolare, riguarda articolazioni dell'amministrazione comunale che o sono prive di personalità giuridica autonoma o sono entificate secondo il diritto pubblico, soggetti che non sono sovrapponibili a una società di capitali a controllo comunale. In ogni caso, la copertura è possibile solo «*nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio*» (d.lgs. n. 267/2000, art. 194, comma 1, lett. b). La *ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali* riguarda un fenomeno alternativo alla liquidazione e comunque caratterizzato dal conferimento di risorse alla società controllata, al fine di garantirne l'operatività legale. La norma consente la ricapitalizzazione, difatti, «*nei limiti previsti dal codice civile*» non ai fini dell'integrale soddisfazione dei creditori sociali.

Secondo quanto rappresentato, il problema principale è tuttavia stabilire se la conclusione dell'accollo possa di per sé imporre l'imputazione dell'intero debito al Comune, eventualità che – nel caso specifico – porterebbe l'indebitamento comunale su valori non coerenti con i vincoli di finanza pubblica.

Se l'accollo avesse natura "esterna", la risposta non dovrebbe generare dubbi particolari. Nell'accollo "esterno" – nel quale il creditore, con la dichiarazione di adesione, estende a sé gli effetti dell'accordo – si ha una «*modifica soggettiva ex latere debitoris dell'originario rapporto obbligatorio esistente tra accollato e terzo creditore, infatti, nell'accollo cumulativo l'accollante diviene, assieme all'accollato,*



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

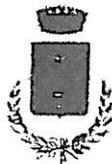
Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

titolare della situazione debitoria verso l'accollatario, mentre, nell'accollo privativo, l'accollante si sostituisce all'accollato nella titolarità della situazione di debito verso il terzo creditore» (Cass. civ., sez. III, 24 maggio 2004, n. 9982, in Foro it., 2004, I, 3405). Che l'accollo sia cumulativo o privativo, quindi, il Comune si porrebbe a tutti gli effetti in una posizione equipollente a quella del mutuatario. Il relativo debito andrebbe considerato ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ovviamente sin dalla decisione di assunzione dello stesso.

Con l'accollo "interno", invece, «l'accollato acquista un diritto di credito verso l'accollante che si sostanzia nella pretesa di ottenere da quest'ultimo o i mezzi necessari per provvedere all'adempimento della propria obbligazione verso il creditore, o nella pretesa di ottenere il rimborso della somma di denaro che impiegherà per estinguere il proprio debito ovvero nella pretesa che l'accollante adempia la sua obbligazione in qualità di terzo ex art 1180 c.c.» (Cass., n. 9982/2004, cit.). L'accordo, nella specie, potrebbe essere strutturato in modo da ricollegare l'obbligo dei Comuni di fornire la provvista al sorgere dell'obbligo in capo alle strumentali del pagamento di ciascun rateo del mutuo. Si potrebbe immaginare anche altre cautele, per consentire ad esempio al Comune di svincolarsi dall'impegno a prescindere dalle vicende del mutuo, dalla sua durata, dai ratei residui ecc.

Questo schema di accordo non incontrerebbe ostacoli formali. Sul piano civilistico, l'accollo "interno" costituisce la forma normale del tipo contrattuale, essendo l'adesione del creditore e la trasformazione in accollo "esterno" una mera eventualità (art. 1273, comma 1, c.c.). Il ricorso all'accollo "interno" non è precluso in termini di principio nelle vicende di specie. Si è detto, anzi, che la giurisprudenza contabile rimette agli enti locali di individuare lo schema negoziale più adeguato a finanziare i debiti delle loro controllate. In termini generali, si può immaginare che ove non sia indispensabile fare altrimenti sia sempre preferibile che l'ente circoscriva il proprio impegno ai rapporti con la società controllata. Obiezioni al ricorso a questo istituto sono state avanzate quando l'accollo interno vedesse l'ente locale come accollato e una banca come accollante e fosse volto a evitare ritardi nei pagamenti imputabili ai vincoli di finanza pubblica. In simili circostanze, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che l'accollo interno "generalizzato" costituisse una forma impropria di finanziamento e potesse eludere i parametri del patto di stabilità inerenti la consistenza della cassa (cfr. Corte dei conti, sez. riunite di controllo, 12 aprile 2010, n. 9/CONTR/10; Corte dei conti, sez. controllo regione Sardegna, n. 118/2011/PAR).



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

Non versandosi precisamente in casi del genere, e stante la natura e gli effetti dell'accollo interno, si potrebbe allora valutare se contabilmente gli impegni di spesa vadano considerati come impegni di parte corrente, nell'ammontare della provvista fornita periodicamente a copertura delle singole rate, o se invece, come accadrebbe nell'accollo "esterno", sia l'intera somma mutuata a dovere essere imputata al Comune come indebitamento suo proprio.

La prima conclusione ipotizzata sembrerebbe sostenibile, con i dovuti accorgimenti negoziali, sul piano strettamente contabile e potrebbe essere avvalorata, *a contrario*, da quelle pronunce della Corte dei conti che hanno ritenuto l'accollo meramente "interno" non rilevante per ridurre l'indebitamento dell'ente accollato **(Corte dei conti, sez. controllo regione Lombardia, 7 gennaio 2013, n. 2/2013/PAR)**.

2) In subordine al parere di cui al primo punto, e se in ultima analisi l'indebitamento dovesse comunque essere ricondotto al Comune, se sia ammissibile considerare il contributo incentivante concesso dal GSE quale contributo statale deducibile ai sensi dell'art. 204 comma 1 del TUEL dagli interessi passivi.

Allo scopo si osserva che il GSE S.p.A. è una società strumentale integralmente partecipata dal Ministero dell' Economia e delle Finanze, quindi soggetto pubblico.

Il contributo incentivante viene concesso di fatto affinché soggetti, pubblici o privati, che intendano ricorrere al finanziamento per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile, siano messi in grado di sostenerne gli oneri di realizzazione; ciò nell'ottica appunto dell'incentivazione di tali forme di produzione energetica. Pertanto, idealmente, non appare fuori luogo il considerare tale contributo quale forma di intervento, ancorché indiretto, sulla sostenibilità degli oneri finanziari dei mutui contratti dai soggetti beneficiari a tale scopo.

3) Se, attivata la procedura di liquidazione, sia corretta la seguente impostazione contabile:

L'attivo patrimoniale (l'impianto fotovoltaico) viene fatturato dalle srl ai propri Comuni partecipanti per il valore risultante allo Stato patrimoniale (quindi al netto del relativo fondo di ammortamento) a cui viene applicata l'Iva al 21%.



Comune di Occhieppo Superiore

Regione Piemonte - Provincia di Biella

Il Sindaco

e-mail: sindaco@comune.occhieppo-superiore.bi.it

Non vi sono movimenti finanziari a fronte dell'operazione e pertanto i Comuni assumerebbero a patrimonio il valore del bene attraverso una sola registrazione in contabilità economica come "variazione al patrimonio disponibile da altre cause". La fattura, ancorché non pagata (o pagata nell'importo necessario alla società per saldare il totale dell'imposta a debito) verrebbe registrata in contabilità IVA, determinando così un credito di imposta scaturente dalla dichiarazione annuale.

Con osservanza.

IL SINDACO DEL COMUNE
DI OCCHIEPPO SUPERIORE
(Emanuele Ranaella Pralungo)

IL SINDACO DEL COMUNE
DI OCCHIEPPO INFERIORE
(Osvaldo Ansermino)

IL SINDACO DEL COMUNE
DI VERRONE
(Cinzia Bossi)

IL SINDACO DEL COMUNE
DI CERRIONE
(Assuntina Zerbola)



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 385/2013/SRCPIE/PAR

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

| | | | |
|----------|----------------|-----------|----------------------|
| Dott.ssa | Enrica | LATERZA | Presidente |
| Dott. | Mario | PISCHEDDA | Consigliere relatore |
| Dott. | Giancarlo | ASTEGIANO | Consigliere |
| Dott. | Giuseppe Maria | MEZZAPESA | Consigliere |
| Dott. | Walter | BERRUTI | Primo Referendario |
| Dott.ssa | Alessandra | OLESSINA | Primo Referendario |
| Dott. | Massimo | VALERO | Primo Referendario |

nella camera di consiglio del 5 novembre 2013;

Vista la richiesta di parere formulata dai sindaci dei **comuni di Occhieppo Superiore, Occhieppo Inferiore, Verrone e Cerrione, tutti in provincia di Biella**, in ordine alla liquidazione di società strumentali.

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

Visto il T.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la l. 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;

Visto l'art. 7, c. 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto 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 n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato questa sezione di controllo per l'odierna seduta;

Udito il relatore consigliere Mario Pischedda;

FATTO

Con nota n. 3075 in data 30 maggio 2013, trasmessa per il tramite del Consiglio delle

Autonomie (nota n. 18184/2013) e pervenuta in data 7 giugno 2013, i sindaci dei comuni di Occhieppo Superiore, Occhieppo Inferiore, Verrone e Cerrione, pongono diversi quesiti in ordine alla liquidazione di una società strumentale.

In particolare i richiedenti premettono che le rispettive amministrazioni comunali nel 2010 hanno costituito quattro distinte società di capitali, nella forma della società a responsabilità limitata unipersonale, e che a ciascuna di esse il comune socio ha affidato la realizzazione di un impianto fotovoltaico, finanziato con un mutuo a carico delle società, garantito da una fideiussione emessa dal comune socio per il 70 per cento dell'importo mutuato, rispettando il limite di indebitamento allora vigente. Gli impianti fruiscono del c.d "secondo sconto energia", che comporta la corresponsione da parte del gestore dei servizi energetici (GSE S.p.A.) di un contributo di € 0,44 per ogni kW prodotto, che non solo consente alle società di sostenere gli oneri del mutuo ed i costi di manutenzione degli impianti, ma genera anche un utile netto annuo tra i 150.000 ed i 230.000 euro ciascuno.

Dovendo procedere alla liquidazione delle predette società, ai sensi dell'articolo 4 primo comma del d.l. 6 luglio 2012 n 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, sono formulati i seguenti quesiti:

- a) se sia ammissibile, ponendo in liquidazione le società, la permanenza in capo alle stesse dell'indebitamento assistito dai comuni mediante un accordo di accollo interno, relativamente ai pagamenti dei ratei di mutuo;
- b) in subordine, qualora l'indebitamento dovesse essere comunque ricondotto al comune, se sia ammissibile considerare il contributo incentivante concesso da GSE S.p.A., quale contributo statale deducibile ai sensi dell'art. 204 c.1 Tuel;
- c) se, attivata la procedura di liquidazione, sia corretta la fatturazione ai comuni partecipanti da parte delle società del valore risultante dallo stato patrimoniale al quale applicare l'IVA;

La richiesta è stata integrata con nota n. 4451 in data 12 agosto 2013, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie (nota n. 26101/2013) e pervenuta in data 14 agosto 2013, nella quale si ipotizza un assetto gestionale alternativo all'accollo interno prospettato sub a) e precisamente:

- d) locazione dell'impianto fotovoltaico da parte delle società a favore dei rispettivi comuni. Con il canone annuo le società potranno pagare la rata del mutuo e con contratto a parte gli istituti mutuanti, potrebbero liberare i comuni dalla fideiussione, ricevendo come garanzia la cessione del credito derivante dal contratto di locazione e l'ipoteca da iscrivere sul bene.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stata introdotta dall'art. 7, c. 8, della legge n. 131 del 2003 il quale prevede che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Per l'esercizio dell'attività consultiva sono stati elaborati alcuni indispensabili requisiti di

ammissibilità, sostanzialmente riconducibili ad un profilo soggettivo consistente nella legittimazione del soggetto che effettua la richiesta, ed all'ambito oggettivo della richiesta. Quest'ultimo comporta la necessità di accertare se la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, necessari per i corretti rapporti con l'azione amministrativa e con le funzioni giurisdizionali, giacché 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo stata formulata dai sindaci dei comuni interessati, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, e sotto quello oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con delibera n. 54/2010, con l'unica eccezione del quesito sub c) che esula dalla contabilità pubblica per le evidenti connessioni di natura fiscale, sulla quale questa Corte non è competente a pronunciarsi.

2. Merito

2.1 In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'amministrazione richiedente per le determinazioni che la stesso è tenuto ad assumere; resta ferma, pertanto, la discrezionalità dell'ente nell'esercizio delle proprie funzioni e delle connesse prerogative gestorie.

2.2 I molteplici quesiti proposti partono tutti dalla dichiarata volontà degli enti di *"porre la srl in liquidazione e nel contempo valutare le condizioni migliori da porre a base dello svolgimento della gara ad evidenza pubblica per l'alienazione dell'impianto"*, atteso che, *"trattandosi di un'attività altamente produttiva di reddito, intendono ottenere il giusto vantaggio a favore dell'ente tale da non rappresentare un danno rispetto all'eventualità di proseguire in proprio la produzione"*.

2.3 In primo luogo le amministrazioni chiedono se sia ammissibile la permanenza in capo alle società dell'indebitamento assistito dai comuni mediante un accollo interno, ed a tal fine richiamano la giurisprudenza della Corte di cassazione e di questa Corte che consentono l'accollo dei debiti di una società partecipata. L'accollo interno, secondo le amministrazioni richiedenti, farebbe sorgere nei comuni l'obbligo di fornire la provvista alle società al sorgere dell'obbligo del pagamento di ciascun rateo del mutuo, e non comporterebbe l'imputazione del debito nell'indebitamento comunale; inoltre la relativa spesa potrebbe essere imputata alla parte corrente del bilancio, argomentando a contrario dalle pronunce della Corte che hanno ritenuto l'accordo interno irrilevante ai fini della riduzione dell'indebitamento dell'ente accollato (sezione Lombardia 2/2013).

Osserva la Sezione che la liquidazione di una società ha la funzione di trasformare il patrimonio dell'azienda in denaro, che sarà utilizzato per pagare i debiti contratti dalla società e, qualora residui un attivo, distribuirlo tra i soci. A tal fine il codice civile prevede che il primo atto di scioglimento della società è costituito dalla deliberazione dell'assemblea con la quale si nominano i liquidatori e si individuano i criteri in base ai quali deve svolgersi la liquidazione, i poteri dei liquidatori e gli *"atti necessari per la conservazione del valore dell'impresa, ivi compreso il suo esercizio provvisorio"* (art. 2487 c.c., comma 1, lett. c). Ciò in quanto *"la liquidazione di una società*

commerciale non è funzionale solo al pagamento dei debiti sociali, ma anche alla ripartizione del residuo tra i soci, dei cui interessi si deve tener conto nelle operazioni di liquidazione del patrimonio sociale (Cass. 6220/2013)".

Con riferimento alla possibilità di stipulare un acollo interno, giova richiamare l'art. 1273 cod. civ. che detta le seguenti disposizioni:

Se il debitore e un terzo convengono che questi assuma il debito dell'altro, il creditore può aderire alla convenzione, rendendo irrevocabile la stipulazione a suo favore.

L'adesione del creditore importa liberazione del debitore originario solo se ciò costituisce condizione espressa della stipulazione o se il creditore dichiara espressamente di liberarlo.

Se non vi è liberazione del debitore, questi rimane obbligato in solido col terzo.

In ogni caso il terzo è obbligato verso il creditore che ha aderito alla stipulazione nei limiti in cui ha assunto il debito, e può opporre al creditore le eccezioni fondate sul contratto in base al quale l'assunzione è avvenuta.

Dalla disciplina legislativa si evince che l'acollo assume, di norma, carattere meramente interno, salvo che il creditore aderisca alla convenzione, e che non determina, di per sé, la liberazione del debitore accollato. La mancata adesione del creditore comporta che l'accollante non assume alcuna obbligazione verso il creditore, il quale non può quindi pretendere il suo adempimento, mentre risponde dell'inadempimento nei confronti dell'accollato.

L'operazione in questione - che dovrebbe essere limitata soltanto alla parte del mutuo non coperta dalla fideiussione precedentemente rilasciata - appare sostanzialmente irrilevante ai fini della liquidazione delle società, atteso che non comporta alcuna riduzione del loro debito, e non agevola in alcun modo la vendita dell'impianto al miglior prezzo.

Inoltre, essa aggrava la situazione debitoria dei comuni che si trovano a sostenere l'intero onere di un mutuo per il quale avevano già concesso una fideiussione per un importo parziale. Al riguardo ritiene la Sezione che, contrariamente a quanto prospettato dagli enti, l'acollo in questione, per la parte non coperta dalla fideiussione già rilasciata, debba essere conteggiato ai fini della verifica dei limiti di indebitamento. Invero, dal punto di vista economico l'ente si trova in una posizione peggiore rispetto alla fideiussione, giacché con questa gode del diritto di regresso nei confronti del debitore principale (art. 1950 c.c.) e, se è stato pattuito, del beneficio della preventiva escussione (art. 1944 c.c.), mentre con l'acollo il pagamento della rata di mutuo, sia pure nella forma dell'anticipo o del rimborso all'accollato, è privo dell'azione di regresso e non è condizionato ad un eventuale inadempimento del debitore.

2.4. Con il secondo quesito le amministrazioni chiedono, qualora l'indebitamento dovesse essere comunque ricondotto al comune, se sia ammissibile considerare il contributo incentivante concesso da GSE S.p.A., quale contributo statale deducibile ai sensi dell'art. 204 c.1 Tuel.

Com'è noto la norma sopra richiamata, ai fini del rispetto del limite di indebitamento, deduce dal conteggio degli interessi "i contributi statali e regionali in conto interessi".

Al quesito va data risposta negativa: infatti, la sezione Autonomie con delibera 5/2012 ha affermato che "la natura eccezionale della norma che esclude dal computo dei limiti di indebitamento i contributi statali e regionali in conto interessi (art. 204, c.1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000), preclude una sua estensione in via analogica a fattispecie diverse da quelle ivi descritte". Inoltre, pur volendo prescindere dal dato formale, le situazioni poste a confronto (contributi statali/regionali in conto interessi e rimborsi

da soggetti terzi, sia pure commisurati alle quote di ammortamento del debito) sono disomogenee. Infatti, *“la ratio dell'esclusione disposta dalla norma in esame non può essere ravvisata nel fatto che si tratta, in sostanza, di debito al quale l'ente locale fa fronte con risorse provenienti da altra Amministrazione e che, quindi, non incide sulla sua gestione finanziaria, bensì risiede nella speciale disciplina dei rapporti intercorrenti tra Stato, Regioni ed Enti locali nelle operazioni di finanziamento (assunzione degli obblighi di ammortamento del debito, contabilizzazione del debito e allocazione degli oneri nei rispettivi bilanci, calcolo dei limiti di indebitamento), contenuta nell'art. 1, co. 75 e 76, l. 30 dicembre 2004, n. 311.*

2.5 Con il terzo quesito, le amministrazioni chiedono se, attivata la procedura di liquidazione, sia corretta la seguente impostazione contabile: *l'attivo patrimoniale (l'impianto fotovoltaico) viene fatturato dalle s.r.l. ai propri comuni partecipanti per il valore risultante dallo stato patrimoniale (quindi al netto del relativo fondo di ammortamento) a cui viene applicata l'IVA al 21%. non vi sono movimenti finanziari a fronte dell'operazione e, pertanto i comuni, assumerebbero a patrimonio il valore del bene attraverso una sola registrazione in contabilità economica come variazione al patrimonio disponibile da altre cause. La fattura, ancorché non pagata (o pagata nell'importo necessario alla società per saldare il totale dell'imposta a debito) verrebbe registrata in contabilità IVA, determinando così un credito di imposta scaturente dalla dichiarazione annuale.*

Trattandosi di materia che esula dalla contabilità pubblica anche per le evidenti connessioni di natura fiscale, la richiesta, come sopra detto, va dichiarata inammissibile.

2.6 Infine, nell'integrazione pervenuta successivamente, le amministrazioni, ipotizzano un assetto gestionale alternativo all'accollo interno sopra prospettato prevedendo la locazione dell'impianto fotovoltaico da parte delle società a favore dei rispettivi comuni. Con il canone annuo le società potranno pagare la rata del mutuo e con contratto a parte gli istituti mutuanti potrebbero liberare i comuni dalla fideiussione, ricevendo come garanzia la cessione del credito derivante dal contratto di locazione e l'ipoteca da iscrivere sul bene.

Osserva la Sezione che in base all'art. 2489, c 1 cod. civ, *“salvo diversa disposizione statutaria, ovvero adottata in sede di nomina, i liquidatori hanno il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società”.*

Ciò comporta che i liquidatori possono compiere anche nuove operazioni e possono continuare a svolgere la normale attività di gestione, purché si tratti di una gestione di tipo conservativo finalizzata non all'incremento bensì alla conservazione del valore del patrimonio della società. In quest'ottica la locazione degli impianti fotovoltaici, per consentire il pagamento della rata del mutuo e per poter procedere alla vendita dell'impianto quando le condizioni di mercato saranno più favorevoli, non appare in linea di principio contraria alla liquidazione, consentendo di conservare il valore del patrimonio societario. La locazione tuttavia non dovrà avere una durata eccessiva, venendosi altrimenti a configurare una vera e propria prosecuzione dell'attività dell'impresa incompatibile con una eventuale gestione provvisoria finalizzata al maggior realizzo (art 2487 c.c) ed in contrasto con le finalità tipiche del procedimento di liquidazione.

Quanto alla possibilità che il contratto di locazione venga concluso con l'amministrazione comunale, questa Sezione non può che richiamare quanto già detto con delibere 242/2012, relativa al comune di Occhieppo Superiore, 238/2012, relativa al comune di Cerrione, e 133/2012 relativa al comune di Occhieppo Inferiore e cioè che la giurisprudenza di questa Corte (Sez. Lombardia 861/2010, 25/2012, Sez. Sardegna 28/2012) è orientata nel senso di

escludere che l'attività nel settore energetico possa rientrare fra le competenze e le attribuzioni proprie degli enti locali.

P.Q.M.

Nelle sopra estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura della segreteria, all'amministrazione richiedente.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 5 novembre 2013.

IL RELATORE

F.to (Dott. Mario PISCHEDDA)

Il Presidente

F.to (Dott.ssa Enrica LATERZA)

Depositata in Segreteria il **12/11/2013**

Il Funzionario preposto

F.to (Dott. Federico SOLA)