



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 76/2023/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Laura ALESIANI	Presidente f.f.
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELUCCI	Referendario relatore
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

nella Camera di consiglio del 19 settembre 2023

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del **Comune di Cerrione (BI)** formulata con nota del 30 giugno 2023 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 3 luglio 2023 (nota prot. 15569), recante quesiti in materia di contabilità pubblica;

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, n. 14/DEL/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 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto 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 del 4 luglio 2023, n. 40, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott. Andrea Carapellucci;

Vista l'ordinanza del 7 settembre 2023, n. 49, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Andrea Carapellucci;

PREMESSO

Con nota del 30 giugno 2023, pervenuta a questa Sezione il successivo 3 luglio per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, il Comune di Cerrione (BI) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131. La richiesta, sottoscritta dal Sindaco *pro tempore*, attiene alla *"possibilità che un ente locale si accoli un finanziamento, avente i requisiti minimi definiti dall'art. 204 comma secondo d.lgs. n. 267/2000, soggetto a gravami quali pegno e ipoteche su beni disponibili, i cui frutti sono utilizzati ai fini del raggiungimento degli scopi istituzionali"*.

Il Comune aggiunge che *"la problematica insorge nel momento di assegnazione dei beni societari in continuità aziendale dalla società al Comune in qualità di unico socio"*. Ulteriori chiarimenti riguardano la circostanza che *"l'istituto di credito richiese alla società partecipata ulteriori garanzie reali (un pegno ed una ipoteca) rispetto alla garanzia fideiussoria prestata dall'ente locale"*.

I dubbi circa la possibilità di procedere all'accollo del finanziamento sono motivati con riferimento all'assenza di una disciplina legislativa specifica in materia di rilascio di garanzie reali da parte degli enti locali: il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (nel prosieguo: TUEL) contempla infatti espressamente la sola fideiussione (art. 207 TUEL), oltre a una particolare forma di delegazione di pagamento in funzione di garanzia (art. 206 TUEL). Viene inoltre osservato che la garanzia reale attribuirebbe al beneficiario una posizione di privilegio rispetto agli altri creditori, da ritenersi *"per norma tutti eguali"* e distinguibili unicamente sulla base del *"criterio cronologico"* (si presume, rispetto al momento in cui è sorto il loro credito).

La richiesta riguarda, pertanto, la possibilità di un comune di accollarsi il debito finanziario, avente le caratteristiche strutturali e funzionali di cui all'art. 204, c. 2, TUEL, di una società da questi partecipata in via esclusiva e totalitaria. Più specificamente, la

richiesta attiene all'ipotesi in cui tale debito sia assistito da garanzia fideiussoria rilasciata dallo stesso comune e da garanzie reali (pegno e ipoteca) su beni già appartenenti alla società partecipata e ora affluiti (o in procinto di affluire) al patrimonio disponibile dell'ente locale, unico socio. Le circostanze nelle quali tali beni transiterebbero al patrimonio comunale non sono esplicitate nella richiesta, ma il riferimento all'"*assegnazione in continuità aziendale*" fa supporre che si tratti della liquidazione della società.

AMMISSIBILITÀ

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la valutazione dell'ammissibilità della richiesta di parere attiene a due profili, soggettivo e oggettivo, da esaminarsi separatamente.

Sotto il profilo soggettivo

Quanto al profilo soggettivo, i limiti della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali della Corte dei conti attengono, come recentemente ribadito dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 19 maggio 2020, n. 11/QMIG, sia all'ente legittimato a proporre l'istanza, sia all'organo competente a formularla.

Il primo limite è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: il parere può essere richiesto in via diretta dalle Regioni, mentre i Comuni, le Province e le Città metropolitane lo richiedono "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite riguarda il potere di rappresentanza dell'organo che agisce in nome e per conto dell'ente territoriale nella richiesta di parere; nel caso dei comuni, è istituzionalmente legittimato il sindaco, in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Non vi è dubbio, pertanto, che l'odierna richiesta sia ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo da un comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo sottoscritta dal sindaco in carica.

Sotto il profilo oggettivo

La legge (art. 7 L. n. 131/2003) circoscrive l'ambito della funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti alla materia della contabilità pubblica.

Per consolidata giurisprudenza, la nozione di contabilità pubblica assume, nello specifico ambito in questione, un significato autonomo e specifico, più ristretto di quello cui si riferisce l'art. 103 Cost. per individuare l'oggetto della giurisdizione contabile. Essa si identifica infatti con il complesso delle norme e dei principi giuridici attinenti alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, all'acquisizione delle entrate,

all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alla gestione delle spese, all'indebitamento, alla rendicontazione e ai relativi controlli (così, per tutte, Sez. Aut., delib. 17 febbraio 2006, n. 5).

La richiesta formulata dal Comune di Cerrione riguarda l'assunzione di un debito altrui ed è pertanto certamente riconducibile alla disciplina dell'indebitamento degli enti locali e dei relativi limiti, dettata, in particolare, dalle disposizioni del TUEL. Essa rientra, pertanto, nella materia della contabilità pubblica come sopra definita e circoscritta.

L'ammissibilità della richiesta è soggetta, peraltro, anche ad ulteriori limiti.

Il parere della Corte *“può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione»* (Sez. Aut., delib. n. 3/2014/QMIG).

Nel caso di specie, la richiesta è stata effettivamente formulata in termini generali e astratti, senza riferimenti a vicende o scelte gestionali specifiche.

Va osservato, invero, che questa Sezione si era già espressa, con deliberazione del 12 novembre 2013, n. 385, su una richiesta di parere formulata da più enti, tra i quali il Comune di Cerrione, avente ad oggetto una pluralità di questioni, una delle quali parzialmente sovrapponibile a quella oggi in esame. La richiesta del 30 maggio 2013 riguardava infatti, fra l'altro, la possibilità di procedere ad accollo interno dei mutui contratti da società partecipate dai comuni istanti.

Più recentemente, poi, questa Sezione ha adottato, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, la deliberazione 12 marzo 2021, n. 53/VSG, avente ad oggetto la gestione della procedura di liquidazione di una società partecipata dal Comune di Cerrione.

È quindi opportuno precisare quanto segue.

La parziale sovrapponibilità tra il quesito formulato nella richiesta in esame e uno di quelli oggetto del parere reso dalla Sezione il 12 novembre 2013, così come il fatto che l'attuale richiesta sia verosimilmente ispirata dalla vicenda oggetto della pronuncia n. 53/2021, non costituiscono ragioni di inammissibilità dell'istanza.

Nella materia *de qua*, infatti, la natura non decisoria e non vincolante del parere non consente la pedissequa applicazione della regola del *ne bis in idem*, propria della funzione giurisdizionale. Le pronunce che fanno riferimento al divieto di *bis in idem* in questo ambito (ad es., Sez. controllo Campania, delib. n. 260/2013/PAR; Sez. controllo Piemonte, delib. n. 11/2010/PAR) riguardano ipotesi in cui la reiterazione della richiesta di parere appare con ogni evidenza abusiva, poiché orientata a ottenere una nuova, diversa pronuncia su una questione già sottoposta alla Sezione regionale, così

promuovendone un sostanziale riesame. Anche tali pronunce, del resto, ammettono la possibilità di una diversa prospettazione del quesito (Sez. controllo Campania, delib. n. 280/2013/PAR). Nel caso ora in esame, la richiesta attiene alla possibilità di accollo – non altrimenti qualificato – di un debito assistito da garanzie reali, mentre nella precedente occasione si riferiva alla specifica ipotesi di accollo interno, con conseguente permanenza della qualità di debitore della società partecipata, e senza riferimenti alle garanzie reali, che rappresentano ora la principale ragione dei dubbi manifestati dal richiedente in relazione a tale possibilità.

Il lungo tempo trascorso dalla pronuncia del 2013 e le novità normative intervenute nel frattempo (delle quali si dirà nel prosieguo) consentono, inoltre, di apprezzare l'esistenza di un concreto interesse alla pronuncia.

Infine, i termini in cui il quesito è stato formulato e l'assenza di riferimenti specifici alla vicenda oggetto della pronuncia del 2021 impediscono di configurare un'interferenza fra le funzioni di controllo intestate a questa Corte e il parere richiesto dal Comune di Cerrione. La questione, infatti, si presta ad essere considerata in termini astratti, senza fornire indicazioni relative a specifiche attività, in piena coerenza con lo scopo della funzione consultiva attribuita dall'art. 7 della L. n. 131/2003, che è quello di mettere a disposizione degli enti territoriali che ne facciano richiesta un'autorevole, imparziale e tendenzialmente uniforme interpretazione delle norme di contabilità pubblica, al fine di promuoverne la corretta applicazione, nell'interesse del coordinamento della finanza pubblica.

MERITO

1. La risposta al quesito proposto richiede di inquadrare preliminarmente il problema delle garanzie concesse dai comuni e dalle società da questi partecipate, nel quadro della disciplina dell'indebitamento degli enti locali. Ciò consente, infatti, di sgombrare il campo da alcuni equivoci.

Il rilascio di garanzie da parte degli enti locali a beneficio di soggetti terzi è espressamente contemplato e disciplinato dall'art. 207 TUEL e dall'art. 3, comma 17, della L. 24 dicembre 2003, n. 350. Le due disposizioni assimilano la prestazione della garanzia al ricorso all'indebitamento (v. Sez. Autonomie, delib. n. 30/2015/QMIG) e conseguentemente dettano limiti e condizioni necessarie al rispetto del principio di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione, ai sensi del quale gli enti territoriali possono indebitarsi solo per finanziare spese di investimento (c.d. *golden rule*).

L'art. 3, comma 17, L. n. 350/2003, prevede che, a decorrere dall'anno 2015, tali garanzie siano rilasciate solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di

contributi agli investimenti finanziati con ricorso al debito e richiama l'elenco, di cui al successivo comma 18, relativo alle operazioni che costituiscono investimenti ai sensi dell'art. 119 Cost.

L'art. 207 TUEL menziona e disciplina la sola garanzia fideiussoria che, insieme alla particolare forma di delegazione di pagamento con funzione di garanzia di cui al precedente art. 206 TUEL, esaurisce le ipotesi contemplate dal Capo III ("Garanzie per mutui e prestiti") del Titolo IV ("Investimenti") del Testo unico.

Come rilevato dal Comune di Cerrione, il legislatore non ha menzionato espressamente né disciplinato l'ipotesi della concessione di garanzie reali da parte dei comuni. A tale constatazione deve aggiungersi che, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 126/2014, l'art. 207 prevede (comma 4-bis) che *"con il regolamento di contabilità l'ente può limitare la possibilità di rilasciare fideiussioni"*.

Orbene, se prima della novella del 2014 si doveva ritenere che la disciplina legislativa non precludesse agli enti locali il rilascio di garanzie reali, purché ciò fosse previsto dal regolamento comunale di contabilità (v. Sez. controllo Lombardia, delib. 26 luglio 2010, n. 823/PAR), alla luce della nuova formulazione si potrebbe dubitare che ciò sia consentito, poiché la norma fa riferimento alla sola possibilità di *limitare* la facoltà di rilascio delle garanzie *fideiussorie* (in questo senso: Sez. controllo Marche, delib. n. 138/2015/PRSE), anche se l'orientamento della giurisprudenza contabile, sul punto, non è uniforme (v. Sez. controllo Veneto, delib. n. 163/2017/PRSE).

Tale considerazione non assume, tuttavia, un rilievo diretto nella situazione prospettata nella richiesta di parere.

Il Comune di Cerrione, infatti, si interroga sulla possibilità di assunzione di un debito altrui già assistito, verosimilmente sin dall'origine, da garanzie reali, concesse dal debitore, oltre che da una fideiussione rilasciata dal comune stesso. Non si tratta, pertanto, né del rilascio di garanzie reali da parte dell'ente locale né della possibilità che l'ente locale autorizzi la loro concessione da parte di una società partecipata, nell'esercizio dei propri poteri di socio.

Entrambe le ipotesi sono state, in passato, ritenute ammissibili dalla giurisprudenza di questa Corte (Sez. controllo Lombardia, n. 823/2010/PAR, n. 874/2010/PAR; n. 409/2013/PAR), che ha valorizzato l'assenza di divieti espressi e l'inapplicabilità alle partecipate dei divieti e dei limiti previsti dalla normativa per i soli enti partecipanti. A tali conclusioni, che la Sezione ritiene tuttora attuali per quanto riguarda le società partecipate, si deve aggiungere che il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), risolvendo un'annosa disputa, ora espressamente sancisce (art. 1, comma terzo) che le società a partecipazione pubblica sono disciplinate dalle norme generali di diritto privato per tutto quanto non derogato dalle disposizioni dello stesso Testo Unico. Non vi sono quindi

ragioni per escludere che una società partecipata da un ente locale possa costituire pegno o ipoteca su beni del proprio patrimonio, facoltà riconosciuta in via generale dal Codice civile.

2. Così chiarite le differenze di disciplina in ordine al rilascio di garanzie reali da parte degli enti locali, da una parte, e delle loro società partecipate dall'altra, è possibile affrontare la questione dell'accollo da parte dell'ente partecipante del debito finanziario di una società partecipata, garantito da fideiussione dell'ente e da garanzie reali su beni di quest'ultimo.

L'accollo (art. 1273 c.c.), come noto, è il contratto con il quale l'accollante assume il debito dell'accollato, a sua volta debitore di un terzo. L'adesione del creditore accollatario non è necessaria ai fini del perfezionamento del contratto, ma rende irrevocabile la stipulazione a suo favore, secondo lo schema del contratto a favore di terzo. Si definisce liberatorio l'accollo nel quale il debitore originario è liberato dal proprio debito: tale effetto richiede la dichiarazione espressa del creditore accollatario.

È opportuno rammentare che l'accollo non rappresenta l'unico schema contrattuale utilizzabile per l'assunzione di un debito altrui. Se il contratto relativo all'assunzione del debito fosse concluso tra il creditore e un terzo, invece che tra l'originario debitore e un terzo, si realizzerebbe infatti un'ipotesi di espromissione (art. 1272 c.c.).

In termini assolutamente generali, l'accollo di un debito finanziario da parte dell'ente locale (ma lo stesso si potrebbe dire dell'espromissione, della delegazione di pagamento e della c.d. *delegatio promittendi*) deve ritenersi senz'altro ammissibile, rappresentando l'accollo nient'altro che una modalità – *rectius*: uno strumento contrattuale – di ricorso all'indebitamento, in quanto tale sottoposto alle condizioni e ai limiti previsti per quest'ultimo.

Nel caso empiricamente più frequente, quello di accollo di un mutuo bancario, l'ente assume verso il finanziatore obbligazioni non distinguibili da quelle che sorgono dalla stipulazione di un nuovo contratto di finanziamento: l'operazione è pertanto riconducibile all'ipotesi di accensione di mutui passivi di cui all'art. 199, comma 1, lettera f) TUEL.

Inoltre, la possibilità di accollo – o di operazioni analoghe, quanto agli effetti – è implicitamente prevista dai principi contabili applicati, che dettano modalità di contabilizzazione per il "caso in cui un ente subentri al debitore originario di una passività finanziaria già in essere" (par. 5.5 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011).

Nella specifica ipotesi in cui l'accollo riguardi un finanziamento garantito dall'ente locale con fideiussione, va considerato che la sua posizione muta in modo sostanziale e peggiorativo a seguito dell'accollo. Infatti, come già osservato da questa Sezione nella delib. n. 385/2013/PAR, a differenza del fideiussore l'accollante non ha diritto di regresso

nei confronti del debitore principale (tranne che nelle ipotesi di accollo interno), né può invocare l'eventuale beneficio di preventiva escussione.

Proprio per tali ragioni, l'accollo del debito deve essere motivato da ragioni di interesse pubblico (*ex multis*, Sez. controllo Piemonte, delib. n. 15/2016/PAR; n. 385/2013/PAR; Sez. controllo Lombardia, delib. n. 30/2015/PAR) ulteriori e più specifiche rispetto a quelle che riguardano ogni modalità di ricorso all'indebitamento e, in particolare, la stipula di mutui passivi. L'operazione deve infatti rispondere a criteri di razionalità economica che la giustificano in relazione agli effetti concreti che essa produce.

Sulla base degli elementi forniti nella richiesta di parere, si può desumere che l'ente vedrebbe mutare la propria posizione da quella di fideiussore della partecipata a quella di debitore diretto della banca finanziatrice (di unico debitore, nel caso di accollo con effetti liberatori per la società) e titolare dei beni dati in garanzia.

Il vantaggio, proprio del partecipante a una società di capitali, della limitazione di responsabilità al valore del capitale sottoscritto, appare, nell'ipotesi in questione, sostanzialmente vanificato dalla presenza della fideiussione e delle garanzie reali. Le conseguenze più rilevanti dell'operazione descritta sarebbero quindi la diretta assunzione dell'onere finanziario del debito e la perdita del diritto di regresso nei confronti della partecipata.

3. Tutto ciò premesso in ordine all'assunzione di debiti finanziari altrui da parte di un comune, l'accollo del finanziamento di una società partecipata deve essere considerato sotto una duplice prospettiva.

Per un verso, infatti, l'accollo rappresenta un'ipotesi di ricorso all'indebitamento ed è pertanto soggetto alle condizioni e ai presupposti previsti dalla normativa di contabilità pubblica in attuazione dell'art. 119, comma 6, Cost.

Al contempo, l'assunzione del debito in capo all'ente socio attiene alla disciplina dei rapporti finanziari con la società partecipata, oggi disciplinati dal D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP), che prevede, all'art. 14, il c.d. "divieto di soccorso finanziario" delle Amministrazioni pubbliche nei confronti delle società da loro partecipate.

3.1 Per quanto attiene al rispetto delle norme in materia di indebitamento, va preso atto della circostanza che, secondo quanto esposto nella richiesta di parere, il finanziamento in questione rispetta i requisiti previsti dall'art. 204 TUEL, che riguardano le caratteristiche strutturali e gli oneri derivanti dai mutui passivi.

Accanto a tali requisiti, vanno però considerati i limiti generali al ricorso all'indebitamento (art. 202 TUEL) e i limiti derivanti dalla situazione concreta di indebitamento del singolo ente e del comparto di riferimento (ai sensi dell'art. 10 L. n. 243/2012), oltre alla sua finalizzazione a spese di investimento, come definite dall'art. 3, comma 18, L. n. 350/2003.

Per quanto attiene alla contabilizzazione dell'operazione, essa dovrà avvenire secondo i criteri enunciati, fra l'altro, dalla Sezione delle Autonomie nella già citata delib. n. 30/2015/QMIG. Va inoltre rammentato quanto disposto dal par. 5.5 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011: *"nel caso in cui un ente subentri al debitore originario di una passività finanziaria già in essere, facendosi carico del rimborso per capitale e interessi, l'operazione è considerata come un trasferimento in conto capitale per assunzione di debiti a favore del debitore originario ed il relativo mandato è commutato in quietanza di entrata nel proprio bilancio, imputando l'entrata tra le accensioni di prestiti"*.

Venendo al dubbio espresso dall'Amministrazione, secondo cui la presenza delle garanzie reali determinerebbe un inammissibile privilegio per la banca finanziatrice, in violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, va invece chiarito quanto segue. Il principio di imparzialità dell'azione amministrativa non assume rilievo diretto nell'ambito dei rapporti di credito, disciplinati dal principio della *par condicio creditorum* che fa salve, come espressamente stabilito dall'art. 2741 c.c., le cause legittime di prelazione quali le garanzie personali e reali.

Il creditore beneficiario di ipoteca e pegno su beni del patrimonio comunale si trova in una legittima posizione di vantaggio rispetto ai creditori chirografari del comune, per effetto della sola presenza dei beni concessi in garanzia nel patrimonio dell'ente, a nulla rilevando, a tali fini, l'eventuale accollo del debito garantito.

La posizione dei creditori chirografari dell'ente, poi, non risulta in alcun modo lesa dall'acquisizione al patrimonio comunale dei beni concessi in garanzia, già di titolarità della società partecipata. Il comune, infatti, vede accrescersi il proprio patrimonio, a beneficio di tutti i suoi creditori, mentre i creditori ipotecari e pignoratizi mantengono la loro legittima causa di prelazione solo nei confronti degli specifici beni dati in garanzia.

3.2 Con riferimento, invece, all'ammissibilità dell'operazione alla luce delle norme in materia di "divieto di soccorso finanziario", va osservato quanto segue.

Come anticipato, l'accollo del debito attiene ai rapporti finanziari tra il comune, unico socio, e la società partecipata e deve pertanto confrontarsi anche con i limiti posti dall'art. 14 TUSP.

Le relative disposizioni – che, per inciso, la giurisprudenza ritiene applicabili anche alle società poste in liquidazione (v., ad es., Sez. controllo Liguria, delib. n. 84/2018/PAR) – precludono, fra l'altro, la possibilità di assunzione dei debiti delle società che abbiano registrato reiterate perdite di esercizio. Il legislatore ha infatti espressamente vietato alle Amministrazioni socie di *"sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito (...) rilasciare garanzie a favore delle società partecipate (...) che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili il ripianamento di perdite anche infrannuali"*. Poiché

il rilascio di garanzie rientra tra le operazioni espressamente vietate, si deve ritenere che – a maggior ragione – sia vietata l'assunzione mediante accollo (o strumenti analoghi) di un debito garantito.

Lo stesso art. 14 prevede, peraltro, eccezioni al divieto, essenzialmente per le ipotesi in cui le società gestiscano servizi pubblici, a tutela dell'interesse alla continuità del servizio stesso.

Con riferimento ai limiti che discendono dal divieto di soccorso finanziario, va rammentato che, al di là della sua specifica declinazione da parte del legislatore, esso trova fondamento nell'autonomia patrimoniale della società partecipata. L'ente partecipante, come il socio privato, non ha alcun obbligo di ripianare le perdite o assumere su di sé i debiti della società partecipata e i suoi creditori non possono, di regola, vantare alcun diritto sui beni dell'ente pubblico socio. Da ciò discende, fra l'altro, che l'interesse dei creditori ad essere soddisfatti non può mai, da solo, giustificare l'accollo del debito della società da parte dell'ente socio.

Il socio pubblico, tuttavia, può essere coinvolto nelle vicende dei debiti della società partecipata in qualità di garante, o di titolare dei beni concessi in garanzia. In tali ipotesi, esso ha certamente interesse a preservare il proprio patrimonio e pertanto ad evitare l'escussione delle garanzie concesse.

L'ente pubblico che intenda procedere all'assunzione del debito della propria società partecipata deve pertanto valutare, in primo luogo, se ricorrono i presupposti fattuali che, ai sensi dell'art. 14 TUSP, fanno sorgere il divieto di soccorso finanziario (perdite reiterate). Ove tali presupposti non sussistano, e non si rientri pertanto in una delle fattispecie espressamente contemplate dalla norma, dovrà comunque valutare la ragionevolezza dell'operazione alla luce dei profili sopra esposti, che si affiancano a quelli già analizzati in ordine al ricorso all'indebitamento. L'assunzione del debito della partecipata, infatti, non rappresenta soltanto una particolare ipotesi di ricorso all'indebitamento per l'ente, ma anche una possibile contraddizione rispetto alla scelta originaria di ricorrere allo strumento societario, così beneficiando della responsabilità limitata.

4. Riassuntivamente, si possono trarre le seguenti conclusioni.

L'accollo di debiti finanziari di una società partecipata da parte del comune partecipante è consentito nei casi in cui: (a) sussistano i presupposti di cui agli artt. 199, 202, 203 e 204 TUEL, relativi alla natura del debito oggetto di accollo e alla sua finalizzazione a spese di investimento (art. 119 Cost.); (b) sussistano altresì le condizioni poste dalle norme di contabilità pubblica per il ricorso all'indebitamento da parte dell'ente accollante, nel momento in cui avviene l'accollo; (c) non ricorrano i presupposti del divieto di soccorso finanziario nei confronti delle società partecipate, di cui all'art. 14 TUSP; (d)

sussistano, infine, le concrete ragioni di interesse pubblico che giustificano l'operazione sul piano della ragionevolezza economica, da valutarsi con riferimento alla specifica situazione di fatto.

La circostanza che il debito sia garantito da ipoteca e pegno su beni già di proprietà della società partecipata, successivamente trasferiti (o in procinto di essere trasferiti) al patrimonio disponibile del comune, non preclude l'accollo del debito.

La responsabilità relativa alla valutazione dei presupposti e delle condizioni per procedere all'assunzione del debito appartiene, naturalmente, all'Amministrazione, così come rientrano nella sua discrezionalità le valutazioni relative alle ragioni di pubblico interesse.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, sul quesito formulato dal Comune di Cerrione (BI), rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella Camera di consiglio del 19 settembre 2023.

Il Relatore

Dott. Andrea CARAPELUCCI

Il Presidente f.f.

Dott.ssa Laura ALESIANI

Depositata in Segreteria il **22 settembre 2023**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE