



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 settembre 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario, relatore
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2012/INPR recante "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e rendiconto 2011";

VISTA la propria deliberazione n. 903/2012/INPR;

VISTA la propria deliberazione n. 182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2011 e sul bilancio preventivo relativo all'esercizio finanziario 2012, redatta dall'organo di revisione del Comune di Mogliano Veneto (TV) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota prot. n. 136 del 9.1.2013, con la quale il Magistrato istruttore ha disposto l'acquisizione di copia della deliberazione del Consiglio Comunale di Mogliano Veneto n. 90 del 29.9.2010, avente ad oggetto il riconoscimento del debito fuori bilancio di euro 4.359.695,71 in favore della partecipata S.P.L. s.p.a.;

VISTA la nota prot. n. 708 del 10.1.2013 (acquisita al prot. C.d.C. n. 0000275 del 16.1.2013), con la quale il Comune di Mogliano Veneto ha inviato la deliberazione del Consiglio Comunale n. 97 del 20.12.2012, avente ad oggetto "Servizi Pubblici Locali SPL S.p.A. in liquidazione - Indirizzi strategici sulla sorte della Società";

VISTA la nota prot. n. 1827 del 21.1.2013 (acquisita al prot. C.d.c. n. 0000785 del 6.2.2013), con la quale il Comune di Mogliano Veneto ha prodotto la deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio richiesta;

VISTA la nota n. 818 del 6 febbraio 2013 con le quali il Magistrato istruttore ha disposto l'acquisizione dei contratti di servizio stipulati con la S.P.L. S.p.A. negli anni 2005-2006;

VISTA la nota prot. n. 5100 del 18.2.2013 (acquisita al prot. C.d.C. n. 1263 del 21/02/2013), con la quale il Comune di Mogliano Veneto ha prodotto copia dei contratti nonché delle deliberazioni della Giunta Comunale presupposte;

VISTA la nota prot. n. 1978 del 8 aprile 2013, con la quale il Magistrato istruttore ha disposto l'acquisizione di alcuni documenti societari della S.P.L. (verbali di assemblea e bilanci), delle scritture relative alle garanzie prestate sempre in favore della società nonché di apposita relazione sulla situazione economico-finanziaria di quest'ultima dal 2004 al 2011 e sulle modalità di contabilizzazione, nel bilancio comunale, delle suddette garanzie;

VISTA la nota prot. n. 0012307 del 29.4.2013 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2425 del 07/05/2013), con la quale il Comune di Mogliano Veneto ha prodotto la documentazione e la relazione richieste;

VISTA la nota n. 4540 del 26/07/2013, con la quale il Magistrato istruttore ha disposto l'acquisizione di copia della deliberazione del Consiglio Comunale di Mogliano Veneto n. 32 del 27.6.2013;

VISTA la deliberazione suddetta;

TENUTO CONTO delle risultanze dell'audizione tenutasi in data 16 dicembre 2013, con la partecipazione del Sindaco, Vicesindaco, Assessore al Bilancio, Segretario generale e dei componenti il Collegio di Revisione dell'ente;

VISTA la nota del Comune di Mogliano Veneto prot. 454 del 09/01/2014 (acquisita al prot. C.d.c. n. 0000128 del 14 gennaio 2014), con la quale lo stesso, in ottemperanza all'ordine di esibizione formulato all'esito dell'audizione, ha prodotto copia delle determinazioni adottate in esecuzione della menzionata deliberazione n. 32/2013, copia della deliberazione della Giunta comunale di Mogliano Veneto, con la quale è stata disposta la destinazione dei beni immobili di proprietà della S.P.L. S.p.A., copia della corrispondenza intercorsa tra l'ente ed il liquidatore della società e tra l'ente e gli amministratori, nel periodo precedente e dal 2009, copia dei verbali assembleari contenenti gli indirizzi impartiti dal Sindaco al liquidatore;

VISTA la relazione di deferimento del Magistrato istruttore, contenente le contestazioni formulate in relazione all'operazione di sostegno della S.P.L. S.p.A. in liquidazione;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 9/2015, con la quale è stata fissata l'adunanza del 26 maggio 2015, per la comparizione dell'amministrazione comunale di Mogliano Veneto, in persona dei suoi Amministratori, ed è stato concesso alla stessa termine fino a 30 giorni prima per la produzione di memorie e documenti;

VISTA la memoria difensiva del 24 aprile 2015 prodotta dal Comune di Mogliano Veneto ed i documenti allegati;

VISTO il verbale dell'adunanza pubblica del 26 maggio 2015, sottoscritto dai Magistrati di questa Sezione componenti il Collegio e dai soggetti intervenuti in rappresentanza del Comune (Sindaco e Segretario Generale, avvocati muniti di procura speciale);

VISTA la nota del 9.6.2015, acquisita al prot. C.d.C. n. 0003933 del 10.6.2015, con la quale il Comune di Mogliano Veneto, in ottemperanza alla richiesta formulata all'esito della predetta adunanza, ha prodotto il prospetto dettagliato del fabbisogno per la liquidazione della società datato 8.6.2015;

VISTA la ulteriore nota prot. 0018922 del 1.7.2015, acquisita al prot. C.d.C. n. 0004368 del 2.7.2015, con la quale il Comune ha prodotto, altresì, prospetto contenente anche le quote già liquidate dal Comune medesimo in esecuzione delle delibere del C.C. nn. 32/2013 e 97/2012;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 37/2015 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Francesca Dimita;

FATTO

In sede di verifica della gestione finanziaria del Comune di Mogliano Veneto, con riguardo, in particolare, ai rapporti con la società partecipata in liquidazione, S.P.L. s.p.a. e, più in generale, alle risultanze delle relazioni predisposte dall'organo di revisione contabile dell'ente sul bilancio preventivo relativo all'esercizio finanziario 2012 e sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2011 (inoltrate in ottemperanza all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266), sono emerse alcune criticità, sulle quali il Magistrato istruttore ha compiuto approfondimenti istruttori.

L'istruttoria sulla specifica vicenda SPL ha preso le mosse dall'invio, con nota prot. n. 708 del 10.1.2013, pervenuta in data 16.1.2013, da parte del Comune di Mogliano Veneto a questa Sezione, della deliberazione n. 97 del 20 dicembre 2012, assunta dal Consiglio Comunale e contenente gli *"Indirizzi strategici sulla sorte della Società"* Servizi Pubblici Locali S.P.L. s.p.a. in liquidazione, con la quale si stabiliva di sostenere detta società, *"facendosene carico ... nella chiusura di tutte le proprie posizioni debitorie fino ad estinzione delle stesse"*, lasciando da definire le ulteriori e conseguenziali decisioni sulla sorte della medesima (chiusura immediata o liquidazione c.d. "lunga").

Tale istruttoria si è articolata:

- nell'acquisizione (nota prot. n. 818 del 6.2.2013), di tutti i contratti stipulati nel periodo 2005-2006, tra l'ente e la S.P.L. s.p.a., aventi ad oggetto il conferimento a quest'ultima di una serie di servizi;
- nell'acquisizione (nota prot. n. 1978 dell'8.4.2013), del verbale dell'assemblea dei soci della S.P.L. s.p.a. del 16.12.2010, di copia del bilancio di liquidazione della società, del contratto di mutuo rep. 5449 del 27.11.2006 contratto dalla società con la Banca OPI S.p.a., della lettera di patronage rilasciato dal Comune di Mogliano Veneto in favore sempre della SPL ed relazione al contratto di mutuo rep. n. 200050 del 29.12.2009 dalla stessa stipulato con la Banca BIIS S.p.a., contenente copia dell'atto di cessione a quest'ultima dei crediti vantati dalla SPL nei confronti del Comune per contratti di locazione;
- nella richiesta (nota precedente) di apposita relazione sulla situazione economico-finanziaria di SPL dal 2004 al 2011 e sulle modalità di contabilizzazione delle garanzie assunte in favore della società;
- nell'acquisizione (nota prot. n. 4540 del 26.7.2013), di copia della deliberazione del Consiglio Comunale di Mogliano n. 32 del 27.6.2013, avente ad oggetto *"S.P.L. s.p.a. Ulteriori determinazioni - Trasformazione della Società in Società a responsabilità limitata - Approvazione proposta nuovo Statuto e criteri di liquidazione"*.

Dagli atti summenzionati è emersa una vicenda estremamente complessa.

Due sono gli aspetti fondamentali.

In primo luogo, la gestione, da parte dell'ente, dei rapporti con la propria partecipata, la cui natura e le cui problematiche risultano ben evidenziati nella deliberazione del C.C. n. 90 del 29.9.2010, avente ad oggetto il riconoscimento di un ingente debito fuori bilancio in favore della società, per lavori e servizi effettuati negli anni precedenti.

In secondo luogo, la gestione della grave crisi finanziaria nella quale la SPL si è trovata proprio a seguito della definizione dei rapporti suddetti con la citata delibera, sfociata nella decisione dell'ente partecipante di far fronte, secondo le modalità che di seguito saranno analizzate nel dettaglio, alla debitoria della società, lasciando impregiudicata e ad un successivo provvedimento l'individuazione del percorso attraverso il quale giungere alla estinzione dell'organismo (deliberazione del C.C. n. 97 del 20.12.2012).

In ultimo, la gestione della fase estintiva e, quindi, della procedura di liquidazione, in qualità di socio unico, da parte del Comune di Mogliano, definita, nelle sue linee fondamentali, nella deliberazione del Consiglio comunale n. 32 del 27 giugno 2013, con la quale è stato stabilito di *"mantenere la società Spl Spa in stato di liquidazione per il tempo necessario all'estinzione dell'esposizione debitoria della società verso la Banca Intesa San Paolo e la Banca popolare dell'Alto Adige Volksbank"* (c.d. liquidazione lunga), sono stati elaborati i criteri della liquidazione ed è stata decisa la trasformazione della società da S.p.a in s.r.l. Al fine di comprendere meglio la vicenda in esame, è opportuno ripercorrerne le fasi salienti.

La Servizi Pubblici Locali – S.P.L. s.p.a. (di seguito indicata SPL), costituita nel 2003, nasce come società mista, partecipata dal Comune di Mogliano Veneto (97,00%) e da altra società, sempre del Comune, ossia la SPIM Mogliano s.p.a. (3%), con lo scopo di svolgere, in favore dei soci e delle società partecipate, una serie di servizi, tra i quali, la gestione del patrimonio immobiliare, investimenti patrimoniali, esecuzione di adempimenti di carattere contabile e amministrativo, nonché di realizzare opere pubbliche.

Nel 2004, all'esito di apposita procedura ad evidenza pubblica, una quota rilevante del capitale sociale (44,96%) è stata acquistata da un socio privato, la San Paolo Partecipazioni Spa, che, dopo appena due anni (dicembre 2006), ha ceduto le proprie azioni a VESTA S.p.a., ACM S.p.a. e ASP S.p.a.

Queste ultime, nel 2007, dopo aver operato una fusione tra loro, dando origine alla VERITAS S.p.a., hanno rivenduto le quote al Comune, nuovamente detentore della maggioranza delle azioni (92,83%), mentre il residuo capitale (7,17%) è rimasto alla SLIA Technologies s.r.l.(prima SLIA S.p.a.), subentrata anch'essa nel dicembre del 2006.

Nel novembre del 2009, infine, il Comune di Mogliano, a seguito dell'acquisizione della quota di capitale ancora in mano privata, è divenuto socio unico della SPL s.p.a.

Nel periodo 2005-2010, come emerge dai bilanci acquisiti agli atti, la società ha avuto un andamento finanziario altalenante, alternando sistematicamente esercizi in perdita ad esercizi in utile, chiudendo, comunque, al 30 settembre 2010 (appena prima, cioè, della messa in liquidazione), con una perdita in formazione di euro 2.558.130,00.

I rapporti tra la società ed il Comune, in parte, hanno trovato una regolamentazione formale nei tre contratti di servizio del 2005-2006, mentre, per il resto, si sono svolti in via di mero fatto, concretizzandosi nell'espletamento di servizi e nella realizzazione di opere da parte della società in favore dell'Ente, in assenza ed al di fuori di specifiche previsioni negoziali nonché dei necessari e presupposti atti amministrativi e contabili di spesa (come emerge dalla ricostruzione contenuta nelle premesse della deliberazione n. 90/2010).

In particolare, con una prima scrittura privata stipulata in data 5 luglio 2005, la SPL aveva assunto l'impegno di fornire al Comune, per un anno (sino al 31.12.2005), una prestazione così descritta: *"service tecnico amministrativo e di progettazione a supporto della pianificazione urbanistica e gestione del patrimonio"* (art. 1 del contratto); tale "service" (secondo il successivo art. 2) implicava l'utilizzo diretto, da parte del Settore Pianificazione del Territorio e Sviluppo Economico dell'Ente, presso la sede comunale, di personale assunto da S.P.L. per l'espletamento delle suddette, non meglio identificate, attività, dietro versamento di un corrispettivo che, all'art. 5 della scrittura in questione, si assumeva già pagato, per un ammontare di euro 288.690,00, alla data della stipulazione (lasciando così intendere che il service fosse già in atto ancor prima di formalizzare il rapporto), sulla scorta di una quantificazione oraria (euro 16,93 + IVA), maggiorata del 20% (10% per spese generali e 10% quale utile di impresa).

Con una successiva scrittura privata (recante, singolarmente, un numero di protocollo anteriore), stipulata il 2.8.2005, la S.P.L. si era impegnata, altresì, a realizzare, in nome e per conto del Comune ed in qualità di Stazione appaltante, previo reperimento sul mercato finanziario dei relativi mezzi, le opere pubbliche riportate nell'elenco allegato alla deliberazione del C.C. n. 545/2004 (per un valore complessivo di euro 5.454.241,00), dietro versamento di un corrispettivo pari alle spese effettivamente sostenute e dimostrate a rendicontazione, maggiorato delle spese generali e dell'utile di impresa (art. 5 del contratto), da determinarsi (eccetto che per il primo anno, in cui la maggiorazione veniva quantificata forfetariamente in euro 50.000,00, oltre ad euro 100.000,00, a titolo di *una tantum* sempre per l'anno 2005) "*previa contrattazione tra le parti tenuto conto del volume di affari*".

Con una terza scrittura privata, stipulata in data 7.7.2006, parzialmente modificativa di quella dell'agosto del 2005 (limitatamente al meccanismo di quantificazione del corrispettivo), la S.P.L., infine, si era obbligata a realizzare, sempre in veste di Stazione appaltante, anche le opere riportate nell'elenco allegato alla deliberazione della Giunta Comunale n. 458/2005 (per un valore complessivo di euro 5.235.000,00), con un corrispettivo aggiuntivo pari al 21% dell'importo complessivo delle opere pubbliche complessivamente commissionate.

In entrambe le scritture, a garanzia dei mutui bancari contratti dalla società allo scopo di finanziare le opere previste, si era impegnato ad accettare la cessione dei crediti maturati da S.P.L. nei propri confronti per effetto (si presume) dell'esecuzione delle prestazioni pattuite, fino a concorrenza delle rate di ammortamento e ad estinzione degli prestiti nonché a fornire le coperture finanziarie, di volta in volta, necessarie al pagamento degli interessi e delle rate di capitale relativi ai detti prestiti.

Secondo la ricostruzione fornita nelle premesse della deliberazione del C.C. n. 90/2010, gran parte delle opere contenute nell'elenco allegato alla deliberazione di Giunta comunale n. 545/2004 sarebbe stato realizzato dalla Società, la quale avrebbe anche fornito effettivamente un certo numero di unità di personale all'Ente, secondo le pattuizioni contenute nel contratto di service tecnico-amministrativo, mentre sarebbe rimasto integralmente inadempito il contratto del 2006.

Sul fronte dei finanziamenti, dal contratto di mutuo rep. n. 5449 del 27.11.2006, emerge che SPL aveva contratto con la Banca per la Finanza alle Opere Pubbliche e alle Infrastrutture S.P.A. un mutuo complessivo di euro 10.700.000, allo scopo di finanziare le opere previste in entrambi i contratti (del 2005 e del 2006) e di rifinanziare, tra l'altro, un precedente prestito contratto con Banca Intesa per l'importo di euro 5.454.241,00 per coprire i costi relativi alla realizzazione delle opere di cui al contratto del 2005, erogato solo limitatamente a detto importo.

Nel 2009, i rapporti con SPL si complicano.

Nel mese di dicembre, il Consiglio Comunale (deliberazione n. 87 del 21.12.2009), infatti, disponeva la vendita di quattro cespiti immobiliari di proprietà dell'ente alla partecipata (Villa Longobardi, al prezzo di euro 535.325,00, complesso immobiliare denominato "il Brolo", al prezzo di euro 669.772,80, ala sud del complesso Piranesi, al prezzo di euro 466.566,75, struttura polivalente presso il Parco di via Barbiero, al prezzo di euro 893.459,82), autorizzando, nel contempo, la concessione, sempre in favore della SPL, a garanzia del mutuo che quest'ultima avrebbe dovuto stipulare con la Banca infrastrutture innovazione e sviluppo s.p.a., ai fini del reperimento delle risorse finanziarie necessarie all'acquisto, di una lettera di patronage.

La compravendita, tuttavia, veniva perfezionata solo per due degli immobili individuati dalla delibera (ala sud del complesso Piranesi e struttura polivalente), sicché la garanzia veniva rilasciata all'Istituto di credito suddetto per l'importo complessivo di euro 1.500.000,00.

Di lì a pochi mesi, sempre il Consiglio comunale (deliberazione n. 90 del 29 settembre 2010), facendo seguito ad una esplicita richiesta di pagamento avanzata dalla SPL, riconosceva in favore di quest'ultima, contabilizzandolo quale debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del TUEL, un credito di euro 4.359.695,71, maturato per effetto dell'esecuzione dei menzionati contratti di servizio (opere pubbliche e service tecnico-amministrativo), a fronte di un credito complessivo, iscritto nel bilancio 2009 della società medesima, di euro 6.160.000,00, poi stralciato dalla stessa per la parte non riconosciuta ed iscritto in apposito fondo svalutazione crediti.

Del pagamento della somma riconosciuta, sempre nella delibera in questione, peraltro, veniva disposta la rateizzazione secondo un apposito piano triennale da sottoporre alla giunta comunale e da convenire con la società ed i creditori di questa, fatta salva (esplicitamente) la possibilità *"di liquidare alla società sin da subito le somme strettamente necessarie a far fronte agli immediati e indifferibili fabbisogni di liquidità della stessa"*.

Nella deliberazione si procedeva alla ricognizione, sino a quel momento, delle opere realizzate e dei servizi resi dalla società e si dava atto che:

- nel mese di dicembre del 2010, sempre il Consiglio comunale (deliberazione n. 116 del 2.12.2010), ritenendo non convincente il business plan prodotto, aveva dato mandato al Sindaco di intervenire all'Assemblea straordinaria della SPL per deliberare la messa in liquidazione di quest'ultima nonché - in maniera del tutto incongruente rispetto alle contestuali determinazioni - *"di porre in essere, in fase di liquidazione, tutte le azioni necessarie, in quanto compatibili con la normativa di settore per attivare la revoca dello stato di liquidazione ai sensi del codice civile"*;
- la società era stata posta in liquidazione a far data dal 16 dicembre 2010, con la previsione di chiusura della liquidazione medesima entro il 30 aprile 2013.

Con deliberazione n. 111 del 5.5.2011, poi, la Giunta comunale adottava il piano di rateizzazione, approvato dal Consiglio (deliberazione n. 98 del 29.9.2011), prevedente la corresponsione alla SPL in liquidazione dell'importo di euro 918.852,23 nell'anno 2010, di euro 1.023.348,59 nell'anno 2011 e di euro 2.200.490,44 nell'anno 2012, per un totale di euro 4.142.691.

Senonché, nel 2013, dal bilancio di liquidazione della SPL approvato dal Comune quale socio unico, emergeva che il deficit patrimoniale della società, nonostante l'erogazione delle rate del credito oggetto di riconoscimento, era pari ad euro 2.879.039,00, che l'esposizione debitoria complessiva verso le banche per i mutui contratti al fine di adempiere ai contratti di servizio del 2005 e del 2006 e provvedere all'acquisto degli immobili comunali, era pari a complessivi euro 6.328.746,01, con un patrimonio immobiliare (costituito dai beni acquistati dal comune nel 2010 e da altri due cespiti, ossia la Caserma della Polizia locale e la ex sede della Farmacia comunale) del valore di euro 1.704.237,00 (acquistati per complessivi euro 2.069.526,00).

A fronte di tale situazione, tenuto conto dell'imminente cessazione della gestione, da parte di SPL, della farmacia comunale, con deliberazione n. 97 del 20.12.2012, quindi, il Consiglio comunale stabiliva di sostenere, *"facendosene carico la società SPL SpA nella chiusura di tutte le proprie posizioni debitorie fino ad estinzione delle stesse così come prospettate e risultanti negli allegati alla presente deliberazione (sub. 1, sub. 2, sub. 3, sub. 4 e sub A) che si approvano a formarne parte integrante e sostanziale"*, rimandando ad un successivo provvedimento le *"conseguenti decisioni"* ovvero la scelta tra le due soluzioni prospettate nelle premesse (l'estinzione immediata della società, con retrocessione dei beni venduti dal comune, oppure *"il mantenimento per un tempo necessario all'estinzione dell'esposizione debitoria della società in uno stato di liquidazione con conseguente disponibilità dei beni mediante accordo con il liquidatore e riduzione al minimo delle spese ed ogni eventuale implicazione"*), nonché di procedere alla liquidazione del residuo debito oggetto del pregresso riconoscimento secondo una modalità diversa da quella fissata nella delibera consiliare (ed in quella di giunta del 2011), revocate per la parte non ancora eseguita, con liquidazione della *"sola parte relativa al fabbisogno necessario ad spl"*.

Successivamente, sulla scorta della *"ulteriore analisi allo scopo predisposta dallo Studio Interdonato & Associati"*, già interpellato in occasione della predisposizione della menzionata deliberazione consiliare n. 97/2012, con deliberazione n. 32 del 27 giugno 2013, il Consiglio comunale prendeva atto: 1) dell'impossibilità, per l'ente, di contrarre nuovi mutui senza violare i limite dell'indebitamento previsto dalla legge; 2) dell'equivalenza, sotto il profilo dell'opportunità e della conformità a legge, della liquidazione "breve" (chiusura entro il 30 aprile) a quella "lunga" (della quale si dirà oltre); 3) della presenza, comunque, sia nel bilancio di previsione annuale che in quello triennale, in parte corrente, al TIT. I, int. 8, della quota capitale e degli interessi dei mutui contratti da SPL per l'acquisto degli immobili comunali, con previsione di inserimento, ad esaurimento del conto residui, anche della quota capitale del mutuo contratto dalla società per la realizzazione delle opere pubbliche di cui ai contratti di servizio 2005-2006; 4) della maggior convenienza (secondo quanto prospettato nei conteggi predisposti dal consulente) dell'*"abbattimento a scadenza"* delle quote annuali dei mutui della società da parte del comune, utilizzando le risorse di parte corrente stanziante appositamente nei bilanci di previsione annuali ed, in definitiva, della copertura sistematica del fabbisogno della società medesima, da "mantenere in vita" sino all'estinzione dei detti mutui; 5) dell'interesse della comunità locale a riacquisire la disponibilità dei beni venduti ad SPL nel 2009 (Ala sud Piranesi e

Centro Giovani) mediante la stipulazione, con quest'ultima, di appositi contratti di comodato d'uso gratuito; 6) dell'opportunità di trasformare la SPL in società a responsabilità limitata *"al fine di ridurre al minimo i costi di funzionamento con durata fino al 31/12/2030 e medesimo oggetto"*.

Sulla base di tali premesse, il Consiglio confermava la decisione, già assunta con la deliberazione n. 97/2012, di *"farsi carico"* di *"tutte le posizioni debitorie"* di SPL *"fino ad estinzione delle stesse"*, deliberava di *"mantenere la società Spl Spa in stato di liquidazione per il tempo necessario all'estinzione dell'esposizione debitoria della società verso la Banca Intesa San Paolo e la Banca Popolare dell'Alto Adige Volksbank"*, approvava la proposta di statuto diretta a trasformare la società in srl, dando mandato al Sindaco ad esprimere tala volontà in assemblea, ed, in considerazione della *"sopportabilità e compatibilità della spesa con il bilancio di previsione 2013 e pluriennale 2013/2015"* e del *"rispetto della normativa in materia di equilibrio finanziario"*, stabiliva di procedere al pagamento del residuo debito di 1.621.383,72, già oggetto di riconoscimento come debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 35/2013 (con esclusione, cioè, dal patto di stabilità), fissando, quali criteri di liquidazione, una serie di prescrizioni da impartire, tramite il Sindaco, all'organo di liquidazione, quanto alla gestione ed all'utilizzo dei beni immobili (divieto di vendita, salvo autorizzazione, con prelazione in favore dell'ente, concessione in comodato d'uso gratuito dell'Ala sud Piranesi e del Centro Giovani, prosecuzione del contratto di locazione, stipulato tra comune e società, della Caserma dei Vigili urbani) ed all'impiego del saldo del debito riconosciuto con la delibera n. 90/2010 (solo per pagamento di IVA di due precedenti fatture emesse dalla società nei confronti

del comune).

Sempre nella delibera, l'Ente, infine, dava atto dell'invio al MEF di apposita richiesta in merito alla possibilità di derogare al limite imposto dall'art. 204 del TUEL, al fine di provvedere all'estinzione diretta, a seguito di accollo esterno, della debitoria della società.

DIRITTO

La Sezione ha valutato la complessa fattispecie rappresentata in punto di fatto e ricostruita sulla scorta dei documenti dianzi esaminati, al fine di accertarne la conformità alle disposizioni vincolistiche ed ai principi contabili che regolano l'attività di gestione degli enti locali.

Allo scopo, è stato necessario ricostruire preliminarmente la vicenda, sul piano giuridico e finanziario-contabile, onde inquadrare, in ultima analisi, la scelta compiuta dall'ente di mantenere in liquidazione la società partecipata sino ad estinzione della debitoria nei confronti delle banche - in presenza, peraltro, di plurime garanzie rilasciate dall'ente medesimo - da effettuarsi gradualmente, ossia fornendo alla società medesima, per ciascun esercizio finanziario, dei mezzi per provvedere al pagamento della quota e degli interessi dei mutui, utilizzando risorse di parte corrente appositamente stanziare, per il triennio 2013-2105, e da stanziare, per il prosieguo e fino al 2030, dalle successive amministrazioni.

Secondo la prospettazione contenuta nelle più volte menzionate deliberazioni consiliari nn. e 97/2012 e 32/2013, la scelta di sostenere la debitoria della società per tutto il tempo necessario all'ammortamento, oltre al disavanzo (perdite) che quest'ultima aveva generato e che, inevitabilmente, avrebbe continuato a produrre nel corso della liquidazione, prolungata sino al 2030, sarebbe pienamente conforme alla normativa in vigore.

Sotto il profilo finanziario, l'assunzione dei mutui contratti negli anni precedenti da SPL, infatti, non configurerebbe un acollo e, dunque, una forma di indebitamento, vincolata al rispetto del limite di cui all'art. 204 TUEL ed alla finalità di investimento imposta dall'art. 119 Cost.

Ciò, in quanto: non vi sarebbe il subentro dell'ente nella posizione debitoria della società, essendosi l'operazione concretizzata nella mera corresponsione, da parte del primo alla seconda, della quota capitale e degli interessi dei mutui, da versare alle banche creditrici secondo il preesistente piano di ammortamento (sì da evitare l'esercizio delle azioni esecutive e, conseguentemente, l'escussione del comune, ovviamente per l'intero importo, in forza delle plurime ed onerose garanzie da esso prestate); gli istituti di credito, in ogni caso, non hanno prestato il loro consenso all'assunzione del debito, sicché sarebbe mancato un elemento essenziale ai fini della configurabilità dell'acollo c.d. esterno, di cui all'art. 1273 c.c., ossia l'adesione del soggetto creditore.

Sotto il profilo più strettamente contabile, i summenzionati versamenti ed, in generale, la copertura del fabbisogno della liquidazione sarebbero correttamente contabilizzati in bilancio come spese correnti ed iscritti al Titolo I, intervento 8, quali "contribuzioni" effettuate in favore della partecipata, delle quali si asserisce la sostenibilità, con riferimento all'equilibrio finanziario, e la compatibilità con il bilancio di previsione 2013 e con quello pluriennale 2013-2015.

Le ragioni che hanno indotto il Comune a sostenere SPL emergono con chiarezza dal parere allegato alla deliberazione n. 32/2013 (contraddistinto con la lettera A), a formarne parte integrante e sostanziale, reso dal consulente nominato con determinazione dirigenziale n. 811/2012 (Studio Interdonato).

Ivi risultano analizzate le diverse, possibili soluzioni della vicenda. Esclusa la "convenienza" della scelta del non intervento in favore di SPL, con conseguente declaratoria di fallimento di quest'ultima, perdita definitiva dei beni comunali ed escussione, da parte delle banche creditrici, delle garanzie, è stata analizzata l'altra soluzione, ossia quella del sostegno finanziario nell'estinzione di tutte le posizioni debitorie, nelle due varianti: mantenimento in liquidazione della società per il tempo necessario all'estinzione della debitoria, facendo fronte alle rate dei mutui accesi ed a tutte le spese di funzionamento; chiusura immediata della stessa, con accollo dei debiti verso le banche e retrocessione dei beni.

Quest'ultima soluzione, in considerazione della dedotta impossibilità per l'ente di contrarre nuovi mutui, senza superare il limite indicato dall'art. 204 del TUEL (6% nel 2013 e 4% nel 2014) e, tenuto conto, altresì, del rifiuto opposto dalle banche all'adesione all'accordo di accollo tra società e comune, tuttavia, è stata ritenuta non praticabile, con la conseguente prospettazione, quale scelta in un certo senso obbligata, della c.d. "liquidazione lunga", ritenuta rispettosa *"della normativa e prassi contabile vigente"*.

In sostanza, il sostegno offerto alla società sul lungo periodo, mediante versamenti annuali, pur comportando il "mantenimento in vita" (per 17 anni) di una società non più in grado di conseguire lo scopo sociale, è stato ritenuto preferibile in quanto, diversamente dall'ipotesi del subentro nell'intera debitoria, non avrebbe concretizzato, sotto il profilo finanziario, la contrazione di un nuovo debito, con conseguente violazione del limite all'indebitamento, consentendo di evitare, analogamente alla liquidazione "breve", la perdita del patrimonio immobiliare della società, destinato al soddisfacimento dei creditori nell'ipotesi di instaurazione di una procedura concorsuale.

Sempre nel menzionato parere, si affronta, poi, il problema della scelta di una modalità di contabilizzazione delle erogazioni in favore della società, destinate sia al graduale pagamento delle rate dei mutui che alla copertura delle spese di funzionamento, conforme alla normativa vigente.

Si pone, quindi, un'opzione con riguardo all'importo di euro 1.621.383,72, iscritto in conto residui (bilancio 2013), ancora da versare alla SPL a titolo di riconoscimento di debito fuori bilancio (deliberazione consiliare n. 90/2010). Per effetto della decisione di "mantenere in liquidazione" la società, in particolare, è stato prospettato il possibile "mutamento del titolo" dell'erogazione del menzionato residuo, da debito fuori bilancio a "finanziamento" del debito della società, ovvero, ritenendo "superata" la deliberazione n. 90/2010 ad opera della successiva deliberazione n. 97/2012, la trasformazione del suddetto importo in "avanzo" libero, utilizzabile sempre per sostenere finanziariamente la società.

Si passa, poi, alla qualificazione delle erogazioni successive (una volta esaurito il residuo suddetto), finalizzate a far fronte al c.d. fabbisogno della liquidazione, calcolato dal liquidatore su richiesta del Comune, nelle sue due componenti (quota capitale dei mutui e "perdite di esercizio", generate dalla società nel corso della liquidazione, soprattutto a causa degli oneri finanziari).

Si riconosce che, negli esercizi futuri, la società continuerà a produrre perdite, costituite dalla differenza tra le componenti positive (affitto caserma dei vigili) e componenti negative (spese di funzionamento ed oneri finanziari ovvero interessi sui mutui in essere), cui deve aggiungersi la quota capitale di tali mutui.

Per le perdite d'esercizio, si parte dal presupposto che le erogazioni destinate al ripiano delle perdite delle società partecipate costituiscano (proprio per giurisprudenza della Corte, anche di questa Sezione) spese correnti, da classificare, nel prospetto di riconciliazione, alla voce E28 relativa agli "oneri straordinari" della gestione corrente; anche per la parte destinata alla quota capitale del predetto fabbisogno/ripiamento (rate dei mutui) - si afferma - tali spese non rappresenterebbero un investimento in senso proprio.

Si richiama, inoltre, una deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte (n. 119/2011), nella quale si sostiene che l'assunzione dell'obbligo del rimborso, da parte di un ente locale, delle rate di un mutuo contratto da una società partecipata, nella sostanza, equivarrebbe ad indebitamento che, tuttavia, non troverebbe causa in spese di investimento, bensì in spese correnti; dal che si deduce - sempre nel parere - che un'operazione siffatta, nel suo complesso (anche per la quota capitale dei mutui) debba *"essere spesa in parte corrente e finanziata con entrate correnti"*.

Fatte queste premesse, vengono delineati, nella sostanza, tre possibilità.

La prima prevede che "tutte le erogazioni" in favore della società vengano qualificate in termini di spesa corrente, quali "oneri straordinari" (classificazione quest'ultima destinata, però, solo al ripiano delle perdite) ed allocate, pertanto, al Titolo I, intervento 8, da finanziare con entrate correnti.

Anche per le risorse destinate al corrispettivo delle opere realizzate dalla società si prospetta analoga contabilizzazione, nonostante (per espressa ammissione) debbano essere inquadrare come spese per investimenti. Per quelle destinate al sostegno della quota capitale dei mutui, invece, si propone l'allocazione al Titolo II, intervento 7 (trasferimenti in conto capitale), trattandosi di mutui contratti per l'acquisto di beni e, quindi, destinati ad investimento (anche se i beni in questione sono stati acquistati dalla società e non dal comune), da finanziaria, tuttavia, con entrate di parte corrente, *"in considerazione della ripetitività annuale dell'ammortamento della quota capitale del mutuo garantito"*, con possibilità anche di finanziarle in un'unica soluzione *"mediante l'impiego di avanzo di amministrazione libero a norma dell'art. 187 del Tuel"*.

La seconda, postula la contabilizzazione delle erogazioni come "contribuzioni tout court", con allocazione di tutte le erogazioni in favore della società al Titolo I, intervento 8 della spesa corrente, da finanziare sempre con entrate di parte corrente (ad eccezione della parte delle opere, finanziata con il conto residui).

Quest'ultima viene ritenuta preferibile e più prudentiale, *"da un lato, se non altro (..) perché consentirebbe di evitare l'insorgere delle eventuali succitate contestazioni della Corte dei Conti, dall'altro, perché verrebbe utilizzato il conto residui"* e viene, dunque, recepita nella deliberazione in esame, ai fini della contabilizzazione dell'operazione.

Anche alla luce delle suesposte argomentazioni, la Sezione nutre dubbi sulla correttezza, sotto il profilo finanziario-contabile, della scelta compiuta dall'ente.

A ben guardare, infatti, la normativa vigente in materia risulta violata sotto molteplici aspetti.

In primo luogo, le erogazioni finalizzate alla copertura del c.d. fabbisogno della liquidazione – necessarie, cioè, a mantenere in vita la società fino alla completa e graduale estinzione dell'esposizione debitoria nei confronti delle banche e finalizzate specificamente alla copertura delle spese di funzionamento - costituendo ripianamento perdite (classificate sul piano contabile, quali "oneri straordinari"), rientrano nell'ambito di applicazione del divieto posto dall'art. 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010.

Tale norma dispone che, salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c., gli enti locali non possano effettuare *“trasferimenti straordinari, aperture di credito, né 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”*.

Nella specie, dal verbale dell'assemblea dei soci di SPL del 3.12.2010, emerge che l'allora Consiglio di Amministrazione della società, avendo la stessa registrato, al 30.9.2010, una perdita di euro 2.985.602,00, a fronte di un capitale sociale di euro 1.230.715,00, aveva dovuto convocare l'Assemblea per l'assunzione dei provvedimenti di cui all'art. 2447 c.c. (azzeramento capitale sociale e ricostituzione del medesimo entro il minimo), e che, in mancanza della volontà dell'unico socio di effettuare la necessaria ricapitalizzazione, l'Assemblea aveva dovuto deliberare, da un canto lo scioglimento e la messa in liquidazione della SPL, e, dall'altro, la copertura di una parte delle perdite utilizzando, appunto, le riserve disponibili.

Il ripianamento disposto con la deliberazione n. 32/2013, peraltro, non è certamente in linea con la *ratio* dell'art. 6, comma 19, cit., finalizzato "*al perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche*", in quanto effettuato in favore di una società già da tempo in liquidazione, che ha cessato definitivamente ogni attività produttiva e che, nel 2010, presentava una perdita rilevante, oltre ad un patrimonio netto pari a - 1.453.607 euro.

Si evidenzia, inoltre, l'incompatibilità con la procedura di liquidazione in atto di un intervento diretto al "ripianamento di perdite": la prima, infatti, è finalizzata all'estinzione della società, mentre il ripianamento, di regola, alla conservazione dell'organismo partecipato, attraverso il mantenimento della solvibilità dello stesso, evitando lo stato di decozione e, quindi, il fallimento.

In secondo luogo, la contabilizzazione, in termini di "contribuzioni tout court", delle erogazioni destinate alla copertura della quota capitale dei mutui, al pari della qualificazione dell'operazione sottostante, non sono condivisibili e risultano fuorvianti.

Per la parte delle erogazioni destinata alla copertura della quota capitale dei mutui, infatti, si ravvisa un'operazione di "sostanziale indebitamento", di assunzione, cioè, dell'obbligo di rimborso del debito di un altro soggetto, mediante la messa a disposizione dei mezzi per farvi fronte, fino alla completa estinzione (in merito, vedasi la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 119/2011/PAR), non finalizzata alla realizzazione di investimenti da parte dell'ente:

1) i mutui contratti per finanziare l'acquisto di beni immobili, infatti, generano spese destinate ad accrescere il patrimonio della società, nel quale tali beni sono confluiti e sono tutt'oggi presenti, e non quello dell'ente;

2) il mutuo contratto per la realizzazione delle opere pubbliche commissionate con i contratti prot. nn. 22518/2005 e 27051/2006 genera spese riconducibili ad un investimento limitatamente ai lavori effettivamente realizzati, il cui importo, tuttavia, risulta integralmente coperto (secondo la prospettazione dello stesso ente nella deliberazione n. 90/2010) dalla somma stanziata in bilancio ai fini della copertura del debito fuori bilancio riconosciuto e non per la parte residua, con riferimento alla quale, dunque, le erogazioni dell'ente non sono sorrette da una causa di investimento.

Siffatta conclusione si fonda, sul piano giuridico, anche sulla considerazione che l'accollo del debito altrui può configurarsi (ed è definito "interno") anche quando l'accordo interviene solo tra debitore e terzo, il quale ultimo fornisce i mezzi per far fronte all'adempimento dell'obbligazione, obbligandosi a tanto nei confronti del solo debitore "accollato" (sul punto, *ex multis*, Cass. civ., sez. I, sentenza n. 4383 del 24.2.2014, secondo cui *"la figura dell'accollo interno - non prevista espressamente dal codice civile, ma riconducibile all'esercizio dell'autonomia privata per il perseguimento di interessi meritevoli di tutela - ricorre allorché il debitore convenga con il terzo l'assunzione, da parte di costui, in senso puramente economico, del peso del debito, senza tuttavia, attribuire alcun diritto al creditore e senza modificare l'originaria obbligazione, sicché il terzo assolve il proprio obbligo di tenere indenne il debitore adempiendo direttamente in veste di terzo, o apprestando in anticipo al debitore i mezzi occorrenti, ovvero rimborsando le somme pagate al debitore che ha adempiuto"*).

Nella specie, l'ente ha assunto l'obbligo di provvedere al pagamento delle rate dei mutui attraverso la previa adozione delle deliberazioni n. 97/2012 e 32/2013 e la comunicazione formale di tale volontà al debitore (SPL), tramite il proprio legale rappresentante (Sindaco), nell'Assemblea dei soci del 5.9.2013 (cfr. verbale Assemblea prodotto in atti, pagg. 7 e 8), nella quale quest'ultimo, dopo aver ribadito e confermato *"gli impegni assunti dal Comune di Mogliano Veneto con l'anzidetta deliberazione"* (ossia la deliberazione del C.C. n. 32/2013, appena prima richiamata), ha deliberato *"di confermare totalmente e pienamente (...) quanto deciso dal Consiglio Comunale con la deliberazione n. 32 del 27/06/2013"*.

Sul piano finanziario, la conclusione si fonda sulla considerazione che l'ente si è assunto il debito di un altro soggetto, andando, con ciò e nella sostanza, ad aumentare il proprio indebitamento (in proposito, deliberazione Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 119/2011/PAR, citata nello stesso parere allegato alla delibera consiliare).

Quanto appena rilevato, peraltro, consente di superare l'obiezione formulata dal Comune di Mogliano nella memoria difensiva prodotta in occasione dell'adunanza del 26 maggio 2015 a proposito della preesistenza dell'obbligo dell'ente di fornire alla società i mezzi finanziari per far fronte al rimborso dei mutui, già contratto al momento della stipulazione dei contratti di servizio del 2005-2006 e, quindi, unica ragione e causa del protrarsi dei pagamenti anche dopo la decisione di sostenere finanziariamente la società per tutto il tempo della liquidazione.

In primo luogo, la preesistenza di siffatto obbligo (se può ritenersi sovrapponibile a quello di cui alla deliberazione n. 32/2013) porta a ritenere che l'accollo "interno" e, quindi, l'assunzione del debito altrui semplicemente sussistesse già *ab origine*, ciò non mutando sotto il profilo che qui interessa (finanziario-contabile) la sostanza delle cose; anzi, aggravando la posizione dell'ente, che dovrebbe dare conto di un indebitamento pregresso e non contabilizzato sin dal 2005.

In secondo luogo e, comunque, analizzando la clausola contrattuale che prevede siffatto obbligo (art. 4 contratto prot. n. 27501 del 7.7.2006, secondo cui l'ente si era impegnato, da un canto, ad accettare *"la cessione di credito da parte di SPL SpA agli istituti bancari"* che avrebbero erogato *"i finanziamenti alla società in parola, fino a concorrenza delle rate di ammortamento dei relativi mutui contratti (...) fino ad estinzione del mutuo"* e, dall'altro, *"ad inserire nei Bilanci di previsione le somme necessarie al pagamento degli interessi in fase di preammortamento e delle rate in fase di ammortamento, fino all'estinzione dei mutui riguardanti il finanziamento delle opere"*), si osserva che:

- l'impegno a prevedere, nel bilancio, la copertura necessaria a far fronte all'erogazione alla società delle rate dei mutui non comporta se non l'obbligo, in capo all'ente, dell'effettuazione di tale adempimento contabile e null'altro;

- la cessione dei crediti maturandi in favore di SPL, per effetto dell'esecuzione degli obblighi contrattuali (e, quindi, di crediti futuri) aveva evidentemente scopo di garanzia e non solutorio, come si evince anche dallo stesso contratto di mutuo del 27.11.2006 con la Banca OPI s.p.a., ove, all'art. 4, si legge che *"La Società finanziata, a garanzia dell'adempimento degli obblighi assunti con il presente contratto, cede alla Banca OPI - S.P.A.", "pro solvendo e non "pro soluto", i crediti da essa vantati nei confronti del Comune di Mogliano Veneto, derivanti dal contratto richiamato alla lettera c) delle premesse del presente atto "*, ossia quello prot. n. 22518 del 2005;

- infine, a conferma della finalità di garanzia della cessione, soccorre anche la circostanza che il pagamento delle rate del mutuo è sempre stato effettuato dalla società (creditore cedente) e non dal comune (debitore ceduto), diversamente da quanto dovrebbe avvenire nel caso di cessione di crediti *solvendi causa*.

Il dedotto e sostanziale indebitamento, tra l'altro, non può ritenersi finalizzato alla realizzazione di investimenti da parte dell'ente.

Come si è già osservato, i mutui contratti dalla società (soggetto terzo) per finanziare l'acquisto di beni immobili, infatti, generano spese destinate ad accrescere il patrimonio di questa, nel quale tali beni sono confluiti e sono tutt'ora presenti, e non certo quello dell'ente.

Deve considerarsi anche che i beni in questione erano di proprietà del comune e che non avrebbe alcun senso considerare alla stregua di un "investimento" il finanziamento - tra l'altro "postumo" - del proprio acquirente.

Il mutuo (per euro 5.454.241,00) contratto dalla società per la realizzazione di opere pubbliche (riferimento ai contratti di servizio prot. n. 22518/2005 e prot. n. 27501/2006), poi, genera spese riconducibili solo in parte ad un investimento, limitatamente, cioè, ai lavori effettivamente realizzati, la cui *utilitas* è stata riconosciuta con la deliberazione consiliare n. 90/2010 ed il cui costo (euro 4.359.695,71) risulta integralmente coperto dalla somma stanziata in bilancio a tal fine; per la parte residua, invece, qualsiasi erogazione da parte dell'ente non può ritenersi sorretta da una causa di investimento.

Aggiungasi che entrambe le ipotesi non rientrano nelle tipologie di spese riportate nell'elenco di cui all'art. 3, comma 18, della Legge n. 350 del 24.12.2003 (ossia quelle che, per il legislatore, *"ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti"*), ritenuto tassativo (sul punto, SS.RR., deliberazione n. 25/CONTR/2011), sia con riferimento al testo vigente al momento dell'adozione della deliberazione consiliare da ultimo esaminata che con riferimento al testo vigente dal 2015. Esse non sono assimilabile all'ipotesi di cui alla lettera g) del citato comma, nel vecchio testo (*"trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni"*), in quanto effettuate in favore di un soggetto in stato di liquidazione (per grave dissesto finanziario), al solo scopo di sostenerlo nell'attività di graduale azzeramento delle passività ed evitarne, così, il fallimento; così come a quella contenuta nel nuovo testo (*"contributi agli investimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni"*), non soltanto perché, nella specie, non è ravvisabile alcuna finalità di investimento, sia pure indiretto, da parte dell'ente partecipante, anche solo riconducibile all'accrescimento del patrimonio della propria partecipata, ma anche perché, in ogni caso, non ricorre il presupposto della

“escussione delle garanzie”.

L'operazione in esame, dunque, sembrerebbe dissimulare un sostanziale indebitamento assunto per finalità non di investimento, in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 119, ult. comma, Cost. (*“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni...possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento..”*).

Non corretta, poi, appare la qualificazione degli interessi sui mutui in termini di perdite di esercizio, generate dalla società nel corso della liquidazione c.d. lunga.

Posto che l'assunzione del debito della società configura un vero e proprio indebitamento, gli stessi dovrebbero essere computati nella percentuale prevista dall'art. 204 del Tuel e non scorporati dalla quota capitale per essere assimilati, quali oneri finanziari, alle perdite di esercizio.

Ovviamente, nel computo della percentuale prevista dalla citata norma vanno considerati anche gli interessi sulle rate dei mutui relativi all'acquisto dei beni, erroneamente scorporati dalla quota capitale e qualificati come oneri finanziari assimilati alle perdite di esercizio, proprio allo scopo di sottrarle al computo dell'indebitamento.

In ultimo, deve rilevarsi che comunque il "mantenimento in vita" della società fino al 2030, in sé, ha un costo (compenso liquidatore, consulenza contabile, assicurazione e manutenzione degli immobili, spese software, somministrazioni, spese condominiali, IMU/TASI, ecc.) di circa 50.000,00 euro all'anno, generante una spesa complessiva prevedibile di circa euro 750.000,00 (come si evince dai prospetti prodotti dal comune con note del 9.6.2015 e 1.7.2015).

In conclusione, a prescindere dalle esigenze sottese alle modalità di contabilizzazione prescelte dall'ente - evitare l'escussione delle garanzie prestate in favore della società e, nel contempo, il fallimento della stessa, con perdita dei beni immobili venduti nel 2009, beneficiando del rimborso frazionato derivante dell'ammortamento - è evidente che la rappresentazione nel bilancio di un'operazione come quella sin qui esaminata non possa essere determinata dalla maggiore o minore convenienza o "fattibilità" di una determinata qualificazione (giuridico-contabile), mera conseguenza del corretto inquadramento dell'attività di gestione.

La rappresentazione formale dell'attività di gestione, peraltro, non ne impedisce l'esame sotto il profilo sostanziale, che rimane, in definitiva, oggetto della valutazione di spettanza della Corte, ai fini dell'esercizio del controllo preventivo e di regolarità finanziario-contabile disciplinato dall'art. 1, commi 166 e ss., della Legge n. 266/2005 e dall'art. 148 bis del Tuel; controllo che, avendo natura dinamica e riguardando l'intero ciclo di bilancio, in presenza di una operazione che produca effetti oltre il singolo esercizio, può estendersi anche alle risultanze degli esercizi successivi.

Occorre considerare, in ogni caso, che sia il deficit della società (causato essenzialmente dalla mancata corresponsione del corrispettivo previsto per l'esecuzione dei contratti di servizio) che la possibilità di subire l'escussione per l'intero debito di questa sono riconducibili esclusivamente a scelte compiute dall'ente, assolutamente discutibili sul piano della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Si fa riferimento, in particolare: alla scelta di prestare, in favore di società già in difficoltà finanziaria, la garanzia necessaria ad accedere al credito bancario in modo da consentire l'acquisto dei propri beni, allo scopo, evidentemente, di "fare cassa" e di aumentare la parte attiva del bilancio (compromettendone, tra l'altro, il valore); alla scelta di finanziarie indirettamente la realizzazione di lavori pubblici, eludendo i limiti previsti in materia di indebitamento nonché i vincoli posti dal Patto di stabilità interno; la scelta di stabilire, nei contratti di servizio del 2005-2006, un meccanismo di determinazione del corrispettivo assolutamente incerto e oneroso per l'ente e di non contestare (giudizialmente) l'evidente inadempimento della società (in special modo, agli obblighi previsti dal secondo contratto).

Ancora, la scelta di stipulare, sempre con la società, un contratto di service tecnico-amministrativo, finalizzato, nella sostanza, alla somministrazione di lavoro, in violazione non solo delle prescrizioni previste, per tale tipologia di prestazione, dal D.lgs. n. 276/2003 (effettuabile solo da Agenzia iscritta in apposito Albo, entro limiti quantitativi, previo espletamento di procedura ad evidenza pubblica, per il soddisfacimento di bisogni temporanei ed occasionali, ecc.) ma anche dei vincoli e degli obblighi finanziari in materia di spesa di personale (obbligo di riduzione della spesa già previsto dalla legge n. 266/2005 per l'esercizio finanziario 2006).

Trattandosi di vicende ormai esaurite sul piano finanziario ed in disparte qualsiasi considerazione sul profilo della responsabilità erariale di competenza di altro Organo di questa Corte, la Sezione ha concentrato l'esame sull'operazione di ripianamento delle perdite e di assunzione del debito della SPL, accertando che essa, nel suo complesso, sul piano del rispetto dei vincoli di finanza pubblica attualmente vigenti, non possa ritenersi legittima.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base a quanto sopra evidenziato:

- 1) accerta che il comune di Mogliano Veneto, in relazione all'operazione di assunzione del debito della partecipata SPL srl in liquidazione verso le banche, ha violato il vincolo finanziario imposto dall'art. 119, 6° comma, Cost., avendo, a tal fine, previsto e disposto erogazioni in favore della suddetta società non finalizzate ad investimenti e, comunque, senza computare i relativi importi (destinati a coprire la quota capitale e gli interessi delle rate di ammortamento dei mutui) ai fini del rispetto del limite di incidenza percentuale sulle entrate correnti previsto dall'art. 204 del Tuel;

- 2) accerta che il comune di Mogliano Veneto, in relazione al ripianamento delle perdite di esercizio della suddetta società (intendendosi per tali quelle concretizzate dalle spese di funzionamento), dallo stesso disposta sino alla chiusura della procedura di liquidazione (aprile 2030), ha violato l'art. 6, comma 19, della Legge n. 78/2010;
- 3) dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Mogliano Veneto per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 9 settembre 2015.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott. Josef Hermann Rössler

Depositato in Segreteria il 09/09/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese