



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 19 settembre 2018

composta dai magistrati:

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Oriella MARTORANA	Consigliere;

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla medesima Sezione con deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n.9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014/QMIG, nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR;

VISTA, la nota del C.A.L. del Lazio, n. 14024 del 2 luglio 2018 trasmessa a mezzo pec ed acquisita al protocollo n. 2632 in data pari data, di inoltro, senza osservazioni preclusive all'esame nel merito, della richiesta di parere di cui alla con nota n. 15767 del 31 maggio 2018, formulata e trasmessa al predetto Organo da parte del Presidente *pro tempore* della Provincia di Rieti ai sensi del richiamato art. 7, comma 8, della legge n. 131/20013;

VISTA l'ordinanza n. 31/2018 con la quale il Presidente, come da richiesta di deferimento ad esame collegiale, ha disposto la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

Considerato e ritenuto in

PREMESSA

L'Ente istante, nella rappresentata posizione di socio unico di società di capitali con funzioni c.d. strumentali, posta in liquidazione con apposita deliberazione assembleare da tempo risalente (31 marzo 2015) e, secondo quanto reso noto dal liquidatore alla luce della valutazione delle componenti attive del patrimonio e dell'assenza di liquidità, a concreto rischio "*di un vero e proprio stato di insolvenza*", espone dubbi in ordine alla possibilità di disporre un intervento diretto di soccorso finanziario, richiesto dallo stesso liquidatore, stanti i divieti imposti dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016.

Evidenzia, al riguardo, che il detto intervento consentirebbe di onorare un cospicuo debito societario nei confronti dell'Agenzia delle entrate, con ammissione a definizione agevolata ex art.1, del d.l. n.148/2017 convertito con modificazioni dalla legge n. 172/2017, e perciò con il conseguimento di un risparmio di spesa tale da rendere proponibile "*una possibile soluzione bonaria per il pagamento degli altri debiti nei confronti dei terzi*".

Rende noto, in proposito, di aver istituito un fondo vincolato in bilancio a garanzia della copertura delle perdite di organismi partecipati non immediatamente ripianate, in ossequio al disposto dell'art.1, comma 551 della legge n. 147/2013 e dell'art. 21 dello stesso d.lgs. 175/2016, fondo che potrebbe coprire i debiti sociali verso terzi ma che comunque sarebbe incapiente per assicurare il soddisfacimento di un proprio

credito nei confronti della società per restituzioni di pregresse anticipazioni, tuttora iscritto in bilancio.

Chiede, pertanto, *“in relazione alla richiamata normativa e considerata la rilevanza generale della questione”*, il parere della Sezione *“in ordine alla corretta applicazione del divieto di intervento finanziario alle società totalmente partecipate da un ente locale e poste in liquidazione, ove tale intervento avvenisse nei limiti delle somme appositamente vincolate e fosse finalizzato ad assolvere a debiti di natura prevalentemente fiscale, nonché ad evitare il fallimento della società”*.

DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto prodotta da Ente legittimato ad avanzarla e sottoscritta dall'organo munito, in seno al medesimo, di poteri di rappresentanza generale, tra i quali in assenza di preclusioni espresse, rientrano anche quelli di attivazione della funzione consultiva (*cfr.* art. 50 TUEL), nonché trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, cioè nel rispetto della regola contemplata come ordinaria modalità di inoltro dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

2. La stessa è ammissibile, per le questioni ermeneutiche astraibili dal caso concreto che ne ha occasionato la proposizione e data l'assenza di pertinenti iniziative gestionali già intraprese, anche sotto il profilo oggettivo.

Si tratta, infatti, di pronunciare sull'ambito applicativo di disposizioni normative dettate dal legislatore nazionale che, in funzione di coordinamento della finanza pubblica, pongono a carico degli enti locali vincoli finanziari posti, come tali riconducibili alla nozione di *“contabilità pubblica”* strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quale delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie menzionate in epigrafe.

L'orientamento trova conforto nell'esistenza di altre svariate pronunzie consultive già emesse sullo stesso tema, previa pacifica declaratoria di ammissibilità (*cfr.* deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite di Controllo, deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009, n. 3/SEZAUT/2016/QMIG).

Esula, in ogni caso, dall'ambito della presente pronuncia qualsivoglia valutazione discrezionale sul caso singolo prospettato, che è e rimane di stretta pertinenza

all'Amministrazione richiedente, in linea con i limiti intrinseci alla funzione consultiva di cui è richiesto l'esercizio, puntualizzati dai predetti indirizzi cogenti, per i quali essa non può sovrapporsi indebitamente in processi decisionali amministrativi venendo in sostanza ad inficiare impropriamente il fisiologico esercizio delle altre funzioni istituzionali. Detta funzione, in coerenza, va rivolta esclusivamente a chiarire la portata applicativa delle norme evocate, e cioè, nella fattispecie di cui trattasi, a perimetrare il divieto di soccorso finanziario alle società locali in liquidazione e gli spazi in cui il medesimo è in astratto consentito, senza riguardare l'accertamento, in relazione agli elementi di fatto esposti nella richiesta pervenuta, della sussistenza in concreto delle condizioni per addivenire alle decisioni ipotizzate.

Entro gli esposti limiti, ad avviso del Collegio, va inteso il possibile esonero da responsabilità erariale di cui all'art. 95, c. 4 Cod. Giust. Cont. D.Lgs. n. 174/2016 (*cfr.* del. Sezione Autonomie n. 32/INPR/2016).

3. Nel merito, la questione, così come posta, è incentrata sull'applicabilità dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. 175/2016 anche alle società partecipate dagli enti locali poste in liquidazione, nell'ipotesi in cui l'ente socio abbia provveduto a disporre accantonamenti di bilancio ai sensi del successivo art. 21 per far fronte a perdite di esercizio reiterate e non ripianate.

Il tema è stato a più riprese affrontato dalla giurisprudenza contabile che ha chiarito la diversa portata dispositiva delle due norme richiamate, entrambe già introdotte nell'ordinamento da disposizioni di carattere finanziario e cioè, rispettivamente dall'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sostanzialmente riproposto nel richiamato art. 14, comma 5, e dall'articolo 1, commi 550-552, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) fedelmente novato nell'art. 21.

Con orientamenti univoci, dai quali non si ravvisa motivo per discostarsi in questa sede, le Sezioni regionali di controllo hanno posto in evidenza la totale assenza di interazione fra le stesse, trattandosi di disposizioni che rispondono a diverse finalità e tra le quali, perciò, non intercorre alcun rapporto di specialità reciproca, che porti astrattamente a reputare la coesistenza di due diverse discipline del soccorso finanziario alle società pubbliche, non sovrapponibile quanto ad ambito soggettivo

ed obiettivo di applicazione.

Ed infatti, l'obbligo del socio pubblico di accantonare in bilancio risorse proporzionali alla quota di partecipazione posseduta in società in perdita di esercizio, sancito dall'art. 21 con riguardo ai soli enti locali, non impatta in alcun modo con il regime degli interventi finanziari a sostegno dei soggetti partecipati in crisi di cui all'art. 14, comma 5, giungendo ad esonerare in astratto dalla relativa applicazione i detti enti con riguardo alle proprie società in stato di liquidazione, come prospettato nell'istanza all'esame.

In proposito, mette conto evidenziare che la *ratio* dell'art. 21, come quella delle norme finanziarie di identico tenore che l'hanno preceduto (articolo 1, commi 550-552, della legge di stabilità 2014), è intesa a porre *“una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la consequenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo. ... con l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati”* (così testualmente Sez. Contr. Liguria del. 24/2017/PAR) nonché di salvaguardare in termini sostanziali l'equilibrio di bilancio, tenendolo indenne dalle ricadute negative che la gestione societaria può su di esso produrre in termini prospettici.

Ne consegue che su detti accantonamenti non vi è alcun diretto vincolo di destinazione al finanziamento di operazioni di ripiano perdite e di ricapitalizzazione dei soggetti partecipati in crisi, trattandosi di fondi recuperabili nell'alveo delle coperture liberamente utilizzabili, solo a fronte del venir meno, per qualsiasi possibile causa, delle passività latenti e dei fattori di rischio che ne rappresentano i presupposti.

Il relativo smobilizzo si giustifica, peraltro, a fronte di una serie di decisioni alternative assumibili dall'ente socio nella gestione dei rapporti con la società in perdita (scioglimento, dismissione della partecipazione, ripiano perdita, recupero redditività), decisioni tutte che senza essere né obbligate, né di per sé autorizzate dall'iniziale presenza dell'accantonamento obbligatorio di cui trattasi vanno perfezionate in conformità a principi e regole di sana gestione finanziaria, nonché nel rispetto delle norme sostanziali ad esse pertinenti.

Negli illustrati convincimenti, il disposto dell'art. 21 non influisce in alcun modo sul

sistema di divieti e limiti di ammissibilità degli interventi finanziari in favore delle società in perdita cristallizzato dall'art. 14, comma 5, (per tutte cfr. Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 410/2016/PRSE e la numerosa giurisprudenza ivi richiamata; cfr. anche il referto della Sezione delle Autonomie di cui alla deliberazione n. 27/SEZAUT/2016/FRG), norma tra l'altro *per tabulas* riferibile senza distinguo alla generalità delle amministrazioni pubbliche comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ai fini dell'inserimento nel perimetro del consolidamento dei conti pubblici, tra le quali rientrano gli enti locali.

Nei relativi contenuti dispositivi, l'art. 14, comma 5, mira a porre un freno alla prassi, diffusa presso gli enti pubblici, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri interventi straordinari di copertura delle perdite societarie al solo scopo di assicurare la continuità aziendale senza alcuna prospettiva di effettivo rientro strutturale e, perciò, con esborsi non giustificati da apprezzabili esigenze di interesse generale.

Detta prassi, infatti, oltre a recare nocimento al bene valore dell'equilibrio di bilancio, non appare in linea con la tutela della concorrenza declinata dalle disposizioni dei trattati europei anche in termini di divieto (vedasi art. 106 TFUE, già art. 86 TCE) di porre soggetti economici che operano nel mercato comune in posizione di vantaggio sostanziale, con il riconoscimento di benefici speciali e esclusivi (cfr., in particolare, sez. contr. Puglia del. n. 29/2012 e Sez. contr. Abruzzo del. 279/2015).

In quest'ottica, il detto art. 14, comma 5, fissa un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità

Operazioni di sostegno finanziario in deroga al divieto generale, pertanto, anche per gli enti locali sono ammesse solo subordinatamente a puntuale dimostrazione dello "*specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali*", con

evidenziazione in particolare delle “ragioni economico-giuridiche dell’operazione le quali, dovendo necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, non possono non implicare, tra l’altro, una previa e adeguata verifica delle criticità che generano le perdite, i necessari accertamenti volti ad individuare eventuali responsabilità gestionali imputabili agli amministratori societari, nonché una compiuta valutazione circa l’opportunità della conservazione in vita dell’organismo partecipato o del semplice mantenimento della partecipazione, ossia della convenienza economico-finanziaria di tale modalità di gestione del servizio rispetto ad altre alternative possibili (ad esempio, gestione diretta, affidamento a terzi con gara ad evidenza pubblica, eccetera)” (così Sezione contr. Liguria del. n. 24/2017).

È ben ovvio, quindi, che per esse occorranò valutazioni discrezionali e che non sia sufficiente la sola disponibilità di coperture, anche derivanti dalle risorse già accantonate nel fondo ed il cui utilizzo è reso possibile proprio in conseguenza della sopravvenuta neutralizzazione del rischio di impatto negativo della gestione societaria sul bilancio dell’ente locale.

Conseguentemente, se la norma di divieto, in quanto espressione di un principio generale, appare pacificamente riferibile anche ad interventi finanziari in favore di società di capitali poste in liquidazione, non altrettanto è a dirsi per ciò che attiene alla loro riconduzione fra i possibili beneficiari di sostegni in deroga.

Tenuto conto della particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta, infatti, l’apporto finanziario richiesto al socio, comunque articolato formalmente, è *in re ipsa* destituito delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale, venendo piuttosto a tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale, al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura (pagamento dei creditori sociali ed eventuale riparto del residuo patrimonio netto fra i soci).

L’ammissibilità di siffatta evenienza, quindi, anche a prescindere dalla aprioristica esclusione in astratto, quale ben potrebbe scaturire da una lettura rigorosa dei requisiti degli interventi in deroga ivi contemplati, appare affidata unicamente alla sussistenza in concreto di un fondamento motivazionale particolarmente solido ed idoneo a dimostrare in modo obiettivo la necessità dell’operazione per il miglior

conseguimento di interessi pubblici alternativi rispetto a quelli della continuità aziendale, nonché la relativa convenienza economica rispetto alla fruizione del beneficio della responsabilità patrimoniale limitata alla valevole, salve le eccezioni di cui all'art. 2325 c.c., anche per la società unipersonale (in tale direzione, *cfr. ex multis*, deliberazioni S.R.C. Abruzzo n. 279/2015/PAR, S.R.C. Lombardia n. 42/2014/PAR e n. 260/2015/PRSE, S.R.C. Piemonte n. 59/2014/PRSE, S.R.C. Liguria del. n. 82/2013/PAR nonché, n. 24/2017/PAR).

Si tratta di una dimostrazione che, pur non impossibile, è stata riconosciuta come valida in sede di controllo, ai fini di garantire la legittimità dei disposti finanziamenti di sostegno, in casi del tutto specifici richiamati in molti dei precedenti citati (ad esempio, se trattasi di finanziamenti finalizzati al necessario recupero al patrimonio comunale di beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società).

Con più puntuale aderenza al *petitum* sostanziale che traspare dalla richiesta di parere all'esame, va di contro richiamato l'arresto giurisprudenziale per il quale *"è da escludere che tale interesse pubblico possa essere identificato con l'esigenza di evitare la dichiarazione dello stato di insolvenza della società o con la tutela dei creditori sociali che avrebbero fatto affidamento sulla natura pubblica della società come assoluta certezza di ottenere soddisfacimento dei loro crediti; diversamente, la scelta si tradurrebbe in un ingiustificato trattamento di favore verso i creditori della società incapiente"* (così testualmente, *cfr. S.R.C. Liguria del. n. 24/2017/PAR*).

L'assunto, che si ribadisce in questa sede, non è di per sé solo revocabile in dubbio in considerazione della natura fiscale di alcuni crediti sociali e della loro ammissibilità a definizione agevolata con positivo effetto sulla gestione liquidatoria, trattandosi di vantaggio che non ricade sul patrimonio dell'Ente socio e neppure è neutro per gli equilibri di finanza generale. Dell'eventuale operazione di soccorso, pertanto, andrebbe comunque evidenziata e argomentata in concreto altra e specifica convenienza diretta per l'ente locale, difficilmente ipotizzabile in questa sede.

Nella specie, poi, avendo l'Ente istante sollevato la questione con specifico riferimento alla possibilità di utilizzare a tal fine le risorse già accantonate in bilancio a fondo perdite organismi partecipati, per completezza va evidenziato che, proprio

nelle norme che regolano tale istituto, si può trovare conferma della logica che guida l'impostazione seguita dalla consolidata giurisprudenza contabile, come sopra esposta.

In effetti, la facoltà di smobilizzo del detto fondo per la prospettata operazione è inficiata dalla affermata sussistenza di crediti dell'Ente verso la società a forte rischio di inesigibilità per incapacienza dell'attivo di liquidazione, evenienza che si ripercuoterebbe - in assenza di altra specifica forma di svalutazione - negativamente sugli equilibri di bilancio dell'Ente socio e che comunque verrebbe doppiamente a gravare in chiave prospettica sulla relativa situazione finanziaria.

Nel contesto indicato, quindi, l'ammissibilità in concreto dell'operazione di soccorso finanziario, scontrerebbe l'ulteriore difficoltà del rinvenimento di coperture fresche di diversa natura, esborsi dei quali in ossequio ai principi di sana gestione finanziaria andrebbe comprovata l'utilità nell'interesse generale.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni emette il parere richiesto dalla Provincia di Rieti, come in epigrafe indicato.

DISPONE

La trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Ente istante, in persona del Presidente *pro tempore* e, per debita conoscenza al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deliberato in Roma nella camera di consiglio del 19 settembre 2018.

Il Relatore

f.to Maria Luisa Romano

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in segreteria il 17 ottobre 2018

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo