



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

nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2019

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente, relatore;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Angela Pria	Consigliere;
Oriella Martorana	Consigliere;
Elena Papa	Primo Referendario;
Carla Serbassi	Primo Referendario.

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;

VISTO il D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.

VISTA la richiesta di parere formulata dal Presidente della Regione Lazio, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 3369 del 07/09/2018;

VISTA l'ordinanza n. 1/2019 con la quale il Presidente, ha disposto la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente, sulla predetta questione consultiva;

UDITO, nella odierna Camera di consiglio, il relatore Presidente Carlo Chiappinelli;

Considerato e ritenuto in

FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Presidente della Regione Lazio formulava richiesta di parere - tenuto conto della difficoltà interpretativa del contesto giuridico - in ordine all'ammissibilità di un intervento di ricapitalizzazione in favore della società partecipata Lazio Ambiente s.p.a., società operante nel settore dell'organizzazione e gestione del ciclo di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali.

Al riguardo la Regione precisa che tale società è già stata precedentemente inserita nel piano di razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni societarie regionali (varato, ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. n. 175/2016, con D.G.R. n. 603 del 26 settembre 2017), in quanto ritenuta non strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016); in ragione di ciò, è stata fatta quindi oggetto di un primo tentativo di dismissione, non andato a buon fine per assenza di offerte pervenute entro il termine fissato dal relativo bando di gara.

Nella richiesta di parere la Regione Lazio evidenzia, inoltre, che l'intervento di ricapitalizzazione si renderebbe necessario in ragione della riscontrata sussistenza di un interesse pubblico, riconducibile alla esigenza (per evidenti ragioni di sicurezza e salute pubblica) di garantire comunque il buon andamento e la regolare prosecuzione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, in attesa che giunga a compimento il processo di costituzione di una nuova società a controllo pubblico di livello comunale, deputata allo svolgimento dei suddetti compiti; l'amministrazione

segnala altresì la necessità o, quantomeno, l'opportunità di prosecuzione degli investimenti (ancora in corso) in due infrastrutture (una discarica ed un termovalorizzatore), reputati fondamentali per il completamento del ciclo dei rifiuti. Viene infine precisato che l'eventuale apporto finanziario sarebbe propedeutico all'esperimento di un nuovo tentativo di cessione della partecipazione societaria. In conclusione, la Regione Lazio rivolge a questa Sezione il seguente quesito: "*tenuto conto dello specifico interesse pubblico volto a scongiurare rischi di interruzione di un pubblico servizio, se un eventuale intervento finanziario della Regione Lazio in Lazio Ambiente s.p.a., società in perdita da tre esercizi consecutivi, volto a mantenere la continuità aziendale sulla base di un piano di risanamento/ristrutturazione aziendale finalizzato a determinare concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico e finanziario della società, corredato da un'attestazione di fattibilità rilasciata da un soggetto terzo ed indipendente, e tenuto conto delle iniziative poste in essere dalla Regione Lazio (...), sia coerente alle disposizioni di cui all'art. 14, comma 5, D.Lgs. 175/2016 e s.m.i.*"

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, L. 131/2003 intesta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una peculiare funzione consultiva, consistente nel rilascio di pareri in materia di contabilità pubblica in favore di Regioni ed enti locali che, nel rispetto di specifiche condizioni di ammissibilità, ne facciano richiesta.

In particolare, come chiarito da consolidata giurisprudenza, l'ammissibilità della richiesta di parere è subordinata ad un duplice ordine di requisiti, uno di natura soggettiva e l'altro di natura oggettiva.

Dal punto di vista soggettivo, per essere ammissibile l'istanza di parere deve necessariamente provenire dall'organo di vertice politico dotato della rappresentanza legale dell'ente (Corte dei conti, Sez. Aut., del. 27 aprile 2004, n. 1/QMIG/2004): nel caso in questione, la richiesta di parere è stata formulata e debitamente sottoscritta dal Presidente della Regione, sicché tale requisito appare soddisfatto.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è ammissibile soltanto laddove il quesito formulato verta "*in materie di contabilità pubblica*", il cui perimetro è chiaramente definito da ormai consolidata giurisprudenza (*cf.* Corte dei conti, Sez. Aut., del. 1 marzo 2006, n. 5; Corte dei conti, Sez. Riun. Contr., del. 21 ottobre 2010, n. 54; nonché,

Corte dei conti, Sez. Contr. Lazio, del 10 gennaio 2013, n. 3/2013/PAR; Corte dei conti, Sez. Contr. Lombardia, dell'8 novembre 2013, n. 97/2013/PAR). Tale perimetro non comprende solo quegli aspetti strettamente attinenti alla disciplina dei bilanci e alle modalità di tenuta ed organizzazione delle scritture contabili, ma anche il complesso di attività in grado di ripercuotersi direttamente ed in maniera significativa sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell'ente, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

Tra questi aspetti non possono non ricomprendersi anche quelli concernenti i presupposti per l'acquisizione, la costituzione o il mantenimento della partecipazione pubblica in organismi societari, considerato altresì che, tra gli obiettivi per i quali gli artt. 20 e 24, D.Lgs. n. 175/2016 hanno imposto agli enti pubblici specifici obblighi di razionalizzazione o dismissione delle loro partecipazioni societarie vi sono, appunto, in primo luogo, le esigenze di sana gestione finanziaria e contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Corte conti, Sez. Aut., del. 4 giugno 2009, n. 9) ha anche chiarito che le richieste di parere devono riguardare questioni di ordine generale, e non specifici fatti di gestione o comportamenti degli amministratori, onde evitare il rischio che questa peculiare funzione consultiva venga a tradursi in surrettizie forme di condizionamento delle scelte amministrative o di potenziali interferenze con le attività requirenti e giurisdizionali, anche di altre Magistrature.

In proposito, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile. Né tale funzione può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione controllata, in quanto ciò determinerebbe una impropria ingerenza di questa Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

Con riguardo ai su richiamati profili, la richiesta di parere va considerata inammissibile, in quanto, viene espressamente formulata con riguardo ad una specifica fattispecie (nel caso in questione, l'ammissibilità dell'intervento di ricapitalizzazione regionale in favore della partecipata Lazio Ambiente s.p.a. già fatta oggetto di procedura di dismissione non andata a buon fine), di talché appare potenzialmente atta a coinvolgere questa Sezione in concrete scelte di carattere gestionale. Ed invero, benché apparentemente formulato in termini astratti e generici, la richiesta di parere, a giudizio del Collegio, risulta evidentemente riferita ad una concreta e specifica vicenda, in contrasto con la finalità, propria della funzione consultiva di questa Corte, di definire principi valevoli in via generale per qualsiasi fattispecie astrattamente prefigurata.

Ciò posto, e nel considerare inammissibile la richiesta avanzata, questa Sezione ritiene, a mero titolo ricognitivo, di operare un richiamo a taluni profili normativi e giurisprudenziali in ordine ai presupposti *ex lege* necessari per poter operare un intervento di ricapitalizzazione in favore di una società partecipata.

L'art. 14, comma 5, D.Lgs. n. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica, TUSPPP), sancisce il principio generale del c.d. divieto di "*soccorso finanziario*" da parte degli enti pubblici partecipanti in favore dell'organismo societario partecipato, stabilendo che le pubbliche amministrazioni (inserite nel conto economico consolidato ISTAT ex art. 1, comma 3, L. n. 196/2009) non possono, salvo quanto previsto dagli artt. 2447 e 2482-ter c.c., sottoscrivere aumenti di capitale, 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*".

Va altresì segnalato che, la stessa norma riconosce l'ammissibilità, in casi puntualmente previsti di (altrimenti vietati) interventi di "*soccorso finanziario*". In particolare, il secondo inciso del medesimo art. 14, comma 5, TUSPP precisa che tali interventi sono in ogni caso consentiti "*a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse*" ovvero per la "*realizzazione di investimenti*", purché le misure in questione siano contemplate in un "*piano di risanamento*" (approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato a titolo informativo

alla Corte dei conti), che contempra il "*raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni*". Il successivo inciso del medesimo art. 14, comma 5, TUSPP precisa che, laddove si prospetti l'esigenza di "*salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità*", gli interventi di soccorso finanziario "*possono essere autorizzati, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti*".

Il quadro normativo appare chiaro, non solo perché richiede espressamente uno strumento programmatico ("*piano di risanamento*"), ma anche perché delinea un percorso procedurale *ad hoc*: e ciò nella specie conferma la inammissibilità del quesito prospettato.

Tale procedura normativamente prevista pare astrattamente confacente a fattispecie, che evidenziano una pluralità di interessi soggettivi e competenze funzionali plurilivello.

Va ancora segnalato, che l'attuale quadro normativo di riferimento riproduce la disposizione precedentemente introdotta dall'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/2010 (conv. in L. n. 122/2010) secondo il quale "*Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, 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. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti*".

Con riguardo a tale normativa, in linea generale, la giurisprudenza contabile ha più volte ricordato come il "divieto di soccorso finanziario" si fonda e costituisca l'espressione della volontà legislativa di abbandono della logica del salvataggio "a tutti i costi" degli organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà

economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale. E ciò non solo in ragione di esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma anche nell'ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di fruire di diritti speciali o esclusivi (Corte conti, Sez. Aut., 6 giugno 2014, n. 15; Corte conti, sez. contr. Piemonte, 21 ottobre 2010, n. 61/2010/PAR; Id. n. 3/2018/PAR).

La giurisprudenza contabile ha evidenziato la necessità di un programma industriale o di una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (così Sez. contr. Piemonte n. 61/2010/PAR; Sez. contr. Lombardia n. 1081/2010/PAR e n. 207/2011/PAR; Sez. contr. Liguria n. 24/2017/PAR), segnalando altresì l'esigenza di porre un freno alla distorta prassi di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali, anche alla luce delle disposizioni eurounitarie che vietano agli operatori economici di beneficiare di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato (Sez. contr. Puglia, n. 29/2012/PAR).

Sempre per mera completezza ricognitiva, ferma restando l'inammissibilità, può richiamarsi la recente giurisprudenza di questa Sezione (Corte conti, sez. contr. Lazio 66/2018/PAR), che in una seppur diversa ipotesi di soccorso finanziario, a favore di società in stato di liquidazione, è giunta ad affermare che l'art. 14, comma 5, TUSPP *"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"*.

La giurisprudenza contabile ha più volte chiarito che il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, le quali, proprio perché *"rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura"* (ex plurimis, Corte conti, sez. contr. Lazio 66/2018/PAR; Corte conti, Sez. Aut. 27/2016/FRG; Sez. contr. Liguria n. 84/208/PAR; Sez. contr. Lombardia

84/2018/PAR, n. 42/2014/PAR e n. 260/2015/PRSE; Sez. contr. Piemonte 3/2018/PAR; Sez. contr. Liguria 71/2015/PAR; Sez. contr. Abruzzo n. 279/2015/PAR), non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento. In conclusione, questa Sezione dichiara inammissibile la richiesta avanzata, in quanto evidentemente riferita ad una concreta e specifica vicenda, in contrasto con i requisiti di generalità ed astrattezza richiesti dalla richiamata consolidata giurisprudenza.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti dichiara, per le ragioni esposte, l'inammissibilità della richiesta di parere.

Si dispone la trasmissione a cura della Segreteria alla Regione Lazio di copia del presente atto.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2019.

Il Presidente relatore

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 28 febbraio 2019

Il Funzionario responsabile del Servizio di Supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo