



La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Angela PRIA	Presidente f.f.
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 2 marzo 2017, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera n. 1952 del 6 febbraio 2017 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 15 del 7 febbraio 2017, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria l'8 febbraio 2017 con il n. 0001501-08/02/2017-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Ameglia (SP) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 2 marzo 2017 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Sindaco del Comune di Ameglia ha formulato una richiesta di parere articolata in tre quesiti specifici aventi ad oggetto una società partecipata in maniera totalitaria dall'Ente posta in stato di liquidazione.

In primo luogo l'Ente istante intende sapere se, successivamente all'avvio della fase di liquidazione, sia consentito svincolare le risorse accantonate nel fondo vincolato

per la copertura delle perdite degli organismi partecipati, costituito ai sensi dell'articolo 1, commi 550 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), al fine di utilizzarle, in caso di incapacienza della massa attiva, per la copertura del piano di liquidazione parziale presentato al Comune dal liquidatore della società. Tale possibilità, infatti, permetterebbe alla compagine societaria di realizzare risparmi connessi al pagamento immediato di debiti privilegiati, come ad esempio nell'ipotesi che la disponibilità delle nuove risorse renda praticabile l'adesione alle procedure di "definizione agevolata" disciplinati dagli articoli 6 e seguenti del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225.

Ove ciò sia ritenuto possibile e quindi possa effettivamente procedersi allo svincolo delle risorse accantonate nel fondo nella misura corrispondente alla perdita risultante dall'ultimo bilancio societario approvato, il Comune chiede ulteriormente di conoscere quale sarebbe l'incidenza di tale scelta rispetto agli equilibri di bilancio disciplinati dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243. Dando ovviamente per noto che, al pari di altre situazioni simili, gli accantonamenti nel fondo vincolato in questione costituiscono una componente del risultato di amministrazione determinato a fine esercizio, l'Ente istante osserva infatti che, non essendo l'avanzo in generale ricompreso tra le entrate finali rilevanti ai fini del conseguimento di tali equilibri, il suo effettivo utilizzo nell'esercizio per la copertura dei debiti societari può compromettere le probabilità di rispetto degli equilibri medesimi, anche ove si possa riscontrare nell'operazione un interesse pubblico equivalente a quello che, secondo alcune pronunce della Corte dei conti (a titolo esemplificativo viene menzionata la deliberazione n. 14/2016/PAR della Sezione controllo Piemonte), legittimano l'intervento di accollo di debiti di società partecipate.

Infine, il Comune chiede se, in qualità di titolare unico della partecipazione nella società in liquidazione (ed evidentemente agendo attraverso gli organi societari), possa accedere (*rectius*, possa far sì che la società acceda) alla procedura di concordato preventivo in base all'articolo 14 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Anche

per tale eventualità viene inoltre richiesto di conoscere l'incidenza sul piano degli equilibri di bilancio dell'Ente medesimo.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

2. La stessa è ammissibile, quantomeno in linea generale, anche sotto il profilo oggettivo, poiché i quesiti proposti riguardano l'interpretazione di disposizioni normative dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica e relative a vincoli finanziari posti a carico degli enti locali, 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, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

In tema, tuttavia, una precisazione deve essere svolta con riferimento al primo e al terzo quesito, concernenti la possibilità per l'Ente di offrire copertura finanziaria al piano di liquidazione della società partecipata, oppure di *"accedere al concordato preventivo"*.

Come si evince dalle stesse pronunce di orientamento generale sopra richiamate, la risposta che questa Sezione è legittimata a fornire in questa sede consultiva deve in entrambi i casi limitarsi ad appurare se, in base all'ordinamento vigente, le soluzioni ipotizzate siano in astratto ammissibili per gli enti locali, nonché, eventualmente, ad enucleare i presupposti ed i limiti normativi entro cui, in generale, esse possono essere adottate.

L'analisi non può invece riguardare l'accertamento, in relazione agli elementi di

fatto esposti nella richiesta pervenuta, della sussistenza in concreto delle condizioni per addivenire alle decisioni prospettate, essendo tale apprezzamento rimesso ai competenti organi amministrativi nell'esercizio delle potestà discrezionali riconosciute ai fini dello svolgimento dell'attività amministrativa sostanziale dell'Ente. Rispetto a tale campo valutativo la funzione consultiva della Corte non può mai esercitarsi, pena l'indebita immissione nei processi decisionali degli enti e, in definitiva, la trasformazione delle Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale delle autonomie locali. Ciò, ovviamente, fermi restando, invece, sia la competenza delle Sezioni stesse in ordine alla verifica della legittimità e della regolarità amministrativa e contabile delle scelte effettuate in questa materia, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali ad esse intestate, sia l'ambito dei poteri sindacatori sugli atti e comportamenti amministrativi da parte dei vari plessi giurisdizionali, ivi comprese le Sezioni giurisdizionali di questa medesima Corte in sede di accertamento del danno erariale.

3. Venendo all'esame nel merito, con riferimento al primo quesito si è visto come esso attenga, quantomeno nell'impostazione seguita dall'Ente istante, alla possibilità di utilizzo del fondo vincolato per perdite reiterate negli organismi partecipati.

Tale istituto è stato introdotto dall'articolo 1, commi 550-552, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), le cui previsioni sono state fedelmente riprese dall'articolo 21 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), disposizione questa in cui va oggi rinvenuta la disciplina della materia con specifico riferimento alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato).

Il sistema sostanzialmente prevede che, qualora un organismo partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non venga immediatamente ripianato, l'ente locale partecipante è tenuto ad accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, l'importo corrispondente in apposito fondo vincolato del bilancio di

previsione dell'anno successivo.

Viene dunque creata in tal modo una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo. Tanto è previsto, con l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati.

Il meccanismo dell'accantonamento risponde inoltre all'esigenza di consentire una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali e si pone quindi nell'ottica della salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti stessi.

Le citate disposizioni prevedono anche che le somme accantonate nel fondo vincolato in questione tornino nuovamente nella disponibilità dell'ente partecipante (e possano cioè essere destinate alla copertura di spese effettive) qualora il medesimo ripiani le perdite di esercizio o dismetta la partecipazione, oppure il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Lo stesso effetto si realizza ove le perdite conseguite in esercizi precedenti siano ripianate dagli stessi soggetti partecipati, cioè siano riassorbite attraverso la gestione successiva.

4. Ciò detto, è stato tuttavia ampiamente affermato dalla giurisprudenza contabile che l'adempimento dell'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato. Ciò in quanto l'introduzione della disciplina in esame non ha significato il venir meno del sistema di limiti individuato dalla stessa giurisprudenza con riguardo alla possibilità per gli enti locali di ricorrere a tali operazioni nell'ambito dei rapporti finanziari con le proprie partecipate (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).

4.1. Il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati rimane,

anzitutto, precluso senz'altro allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio presa in considerazione dall'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con disposizione oggi ripresa e confermata dall'art. 14, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016. Ed invero, sebbene l'Ente istante non abbia fornito precisazioni in ordine all'esistenza di tale situazione nella fattispecie concreta cui fa riferimento, è comunque opportuno rammentare che questa Sezione ha già chiarito come non sussista alcun dubbio circa l'applicabilità di tale impedimento anche in relazione alle società poste in liquidazione (cfr. deliberazione n. 71/2015/PAR).

4.2 Riguardo ai precetti normativi appena richiamati è stata riscontrata la coerenza con i principi e le disposizioni dell'Unione europea che vietano la possibilità per i soggetti che operano nel mercato comune di beneficiare di diritti speciali ed esclusivi o, comunque, di privilegi di qualsiasi natura in grado di alterare la normale esplicazione dei meccanismi di concorrenza nel mercato. Le norme stesse prevedono deroghe al divieto di "soccorso finanziario" tuttavia essenzialmente limitate ad ipotesi in cui i trasferimenti alle società siano corrispettivi di prestazioni di pubblico interesse resi dalla stessa oppure siano giustificabili in relazione alla realizzazione di un programma di investimenti.

Stante ciò, le disposizioni in parola sono state considerate espressione, o meglio, confermativa di un principio generale secondo cui, in un'ottica di abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e soggetti in condizioni di precarietà economico-finanziaria, deve ritenersi fortemente limitata per le amministrazioni locali, considerato l'uso di risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari (essendo innumerevoli i precedenti delle Sezioni regionali di controllo che si esprimono in tal senso, per tutte è sufficiente fare ancora riferimento alla recente deliberazione già richiamata della Sezione lombarda, così come, per questa Sezione, si rimanda alla

deliberazione sopra citata).

Ne deriva, pertanto, che un ente locale che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le 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). E, come ovvio, la motivazione degli eventuali interventi decisi in tal senso potrà essere oggetto di valutazione secondo i parametri della legalità finanziaria, ovvero anche in rapporto ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità su cui l'azione amministrativa si regge (articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e articolo 97 della Costituzione).

4.3 Occorre evidenziare a questo punto che tutte le considerazioni finora svolte sono valide a prescindere dalla natura delle poste contabili di entrata utilizzate a copertura degli interventi di ripiano, potendo trattarsi di accertamenti di competenza dell'esercizio, di avanzo di amministrazione libero applicato (cfr. Sezione controllo Campania, deliberazione n. 333/2016/PAR), oppure, come nel caso della richiesta di parere, di somme accantonate nel fondo perdite reiterate degli organismi partecipati di cui all'art. 21, decreto legislativo n. 175 del 2016.

Riguardo a tale ultima ipotesi, è stato ripetutamente osservato che, se per un verso il legislatore ha imposto agli enti soci l'obbligo di accantonamento per ragioni di prudenza tese a preservare gli equilibri di bilancio, per altro verso differente è la valutazione che i medesimi enti locali devono compiere in vista della concreta

destinazione delle risorse accantonate a favore della società partecipata. Ciò in quanto, come detto, non sussiste a carico del comune socio (anche se unico) alcun obbligo di soccorso finanziario, il quale, al contrario, deve essere sempre supportato da un interesse pubblico puntuale e concreto individuato secondo i criteri sopra ricordati (oltre alle deliberazioni già menzionate, cfr. ad esempio Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 224/2016/PRSE).

Sul tema specifico si può altresì osservare, a riprova di quanto esposto, che nello stesso corpo normativo, comprendente la conferma del sistema degli accantonamenti di bilancio correlati alle perdite delle partecipate, ovvero il Testo unico di cui al ridetto decreto legislativo n. 175 del 2011, trovano collocazione anche altre norme che si pongono chiaramente nella direzione segnalata. Si fa riferimento, precisamente, all'articolo 5, comma 1, e all'articolo 14, commi 2, 3 e 4 del testo menzionato. Rimandando, per ovvie ragioni di economia espositiva, alla lettura di tali disposizioni, in questa sede appare sufficiente evidenziare come in esse possono sostanzialmente ritrovarsi tutti i temi sinora considerati, quali, ad esempio: l'obbligo per gli atti costitutivi della partecipazione in società pubbliche di motivare analiticamente la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione anche in considerazione delle modalità alternative di destinazione delle risorse pubbliche o di gestione dei servizi; il richiamo alla necessità che tali scelte siano compatibili con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (appare logico che le suddette valutazioni debbano ugualmente e costantemente sorreggere la conservazione delle partecipazioni); l'obbligo per gli amministratori societari di adottare adeguati piani di risanamento al verificarsi di indicatori di crisi aziendale; l'insufficienza a tal fine di provvedimenti che prevedano il mero ripianamento delle perdite da parte del socio pubblico, salvi i casi in cui gli interventi si inserisca nell'ambito di un piano di ristrutturazione aziendale finalizzato a determinare concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività coinvolte.

5. Venendo al punto specifico del primo quesito, riprendendo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, formatosi sia nell'esercizio della funzione

consultiva che in sede di controllo sulle gestioni finanziarie degli enti locali, se deve considerarsi in generale circoscritta entro i descritti limiti e presupposti la possibilità per gli enti di impegnare risorse pubbliche per sanare gestioni societarie inefficienti ed antieconomiche, ancora più ristretti si rivelano i margini di ammissibilità per interventi di soccorso finanziario nei confronti di società poste in stato di liquidazione, le quali rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale ma al sol 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 (cfr. *ex multis*, Sezione regionale controllo Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR; Sezione regionale controllo Lombardia, deliberazioni n. 42/2014/PAR e n. 260/2015/PRSE, Sezione regionale controllo Piemonte, deliberazione n. 159/2014/PRSE, nonché, già per questa Sezione, deliberazione n. 82/2013/PAR).

È stato evidenziato che, ove un ente locale effettuasse, in attuazione di un piano finanziario di ripiano presentato dal liquidatore nel corso della procedura oppure in esito al bilancio finale di liquidazione, dei trasferimenti a favore della società partecipata diretti a colmare l'incapienza del patrimonio societario rispetto al complesso delle pretese creditorie, in sostanza porrebbe in essere un'operazione economica equivalente ad un accollo dei debiti della società, in relazione alla quale non sussiste alcun obbligo a suo carico.

Secondo le norme di diritto comune, infatti, nelle società di capitali, ovvero il solo tipo di società per cui è possibile la partecipazione di un'amministrazione pubblica (v. oggi art. 3, decreto legislativo n. 175 del 2016), per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio (articoli 2325, comma 1 e 2462, comma 1, Codice civile), sicché, in assenza di alcuna deroga sul punto, anche il socio pubblico, al pari di ogni altro socio, resta esposto nei limiti della quota capitale detenuta. Solo in ipotesi assai particolari, peraltro non ricorrenti nella fattispecie descritta nella richiesta di parere, il sistema prevede eccezionalmente la responsabilità illimitata del socio unico (art. 2325, comma 2 e art. 2462 comma 2, Codice civile) o del soggetto che esercita

l'attività di direzione e coordinamento di cui agli art. 2497 e seguenti del Codice civile.

E' di conseguenza da considerarsi assai arduo spiegare in termini di razionalità economica l'eventuale decisione di un Ente che, in caso di incapacienza del patrimonio sociale, si accolla l'onere dei debiti di una società in liquidazione, la quale, per definizione, non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale caratteristica. L'Ente che, in ipotesi, procedesse in tal senso dovrebbe congruamente motivare in ordine alle diverse valutazioni di utilità in cui ritenesse di rinvenire il concreto interesse pubblico idoneo a giustificare l'implicita rinuncia al vantaggio della limitata responsabilità patrimoniale della sua veste di socio.

Al riguardo, 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 (sul punto, cfr. le approfondite argomentazioni già espresse da questa Sezione nella citata deliberazione n. 82/2013/PAR).

Nell'esperienza di controllo delle Sezioni regionali di controllo, la legittimità di un'operazione di tale natura è stata riscontrata solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale 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. Riguardo alle motivazioni invece segnalate nell'istanza di parere in esame, ovvero essenzialmente il risparmio per la compagine societaria derivante dal pagamento immediato di debiti privilegiati, in questa sede ci si limita a rilevare come, di per sé, la circostanza è idonea soltanto a dimostrare, anzitutto, il vantaggio per i creditori interessati, conseguente alla sopravvenuta certezza di integrale soddisfacimento delle proprie posizioni, e poi il vantaggio relativo rinveniente nel circoscritto caso della "definizione agevolata" ex decreto-legge n. 193 del 2016, di

cui, tuttavia, beneficia la gestione liquidatoria della società ma non l'Ente locale che ne è socio unico.

5.1 Anche per le specifiche osservazioni appena esposte, si ribadisce come esse valgano indipendentemente dalla fonte di copertura destinata all'ipotetica operazione di accollo dei debiti di società in liquidazione. Poiché, tuttavia, l'Ente istante ha sollevato la questione con specifico riferimento alla possibilità di utilizzare a tal fine le risorse per l'occasione svincolate dal fondo perdite organismi partecipati, occorre allora evidenziare che, proprio nelle norme che regolano tale istituto, si può trovare conferma della logica che guida l'impostazione seguita dalla consolidata giurisprudenza contabile.

Come si è già accennato, la disciplina in esame prevede che le somme accantonate nel fondo, in corrispondenza delle perdite registrate nell'esercizio precedente dagli organismi societari, rientrino nella disponibilità dell'ente partecipante qualora tali perdite siano effettivamente ripianate (attraverso interventi finanziari dell'Ente socio oppure grazie alla gestione societaria degli esercizi successivi), o l'Ente dismetta la partecipazione, oppure il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

In base a tali disposizioni, è stato infatti già chiarito che la decisione di procedere allo scioglimento di una società determina il venir meno del considerato obbligo di accantonamento nel bilancio dell'Ente socio (cfr. deliberazione n. 71/2015/PAR di questa Sezione), ferma restando, comunque, la sopravvivenza della facoltà per l'Ente di mantenere tali poste vincolate come scelta prudenziale, soprattutto in previsione della eventualità di doverle effettivamente utilizzare al ricorrere di una delle sopra accennate situazioni che giustificerebbero l'accollo dei debiti della società in liquidazione. Il legislatore, in definitiva, ha individuato talune specifiche situazioni in cui la necessità di vincolare il bilancio dell'Ente socio, a salvaguardia dei relativi equilibri finanziari, viene a cessare in conseguenza della sopravvenuta impossibilità del verificarsi dei potenziali eventi che giustificavano il preventivo accantonamento di risorse. Tra esse vi ha ricompreso anche la messa in liquidazione della società, avendo in questo caso evidentemente valutato che, l'assenza di una possibile continuità aziendale, unita al regime di responsabilità patrimoniale limitata del socio, rendono non

ipotizzabile una nuova spesa del medesimo diretta a far fronte alle passività societarie.

6. Relativamente al secondo quesito posto dall'Ente istante, si tratta sostanzialmente di esaminare la ricaduta dell'eventuale scelta di dare copertura dei debiti societari risultanti dal piano di liquidazione mediante svincolo degli accantonamenti del fondo perdite organismi partecipati (operazione che, come visto sopra, è in generale da valutarsi non ammissibile salvo che in via assolutamente straordinaria al verificarsi di particolari e circoscritti presupposti e previa circostanziata dimostrazione dell'interesse pubblico concreto perseguito), sul piano degli equilibri di bilancio che il Comune è tenuto a rispettare.

Sebbene l'istanza faccia riferimento agli equilibri disciplinati dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (in particolare per gli enti territoriali rileva l'articolo 9), si osserva in via preliminare che, a seguito della successiva evoluzione normativa in materia, per gli enti territoriali il principio in questione risulta oggi esclusivamente declinato nell'unico vincolo di finanza pubblica già stabilito con la legge di stabilità 2016 (v. articolo 1, commi 710 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), e poi recentemente confermato dalla legge di stabilità 2017 (v. articolo 1, commi 466 e seguenti, della legge 11 dicembre 2016, n. 232). Si tratta precisamente dell'obbligo per gli enti di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (cd. "saldo di competenza finale"). Ed è, pertanto, con riferimento soltanto a tale limite che la questione sarà qui scrutinata.

Per comprendere i termini del problema occorre anzitutto considerare che, al pari di quanto avviene per altre tipologie di fondi contemplate dalla normativa, il meccanismo degli accantonamenti nel fondo in esame comporta, in sede previsionale, l'allocazione a bilancio di uno stanziamento di spesa (precisamente al Titolo I, missione 20 "Fondi e accantonamenti") che, per regola generale, è inidoneo a generare un effettivo impegno di spesa. Di conseguenza, qualora nel corso della gestione non si verificassero in concreto gli eventi che renderebbero necessario il prelievo da tale fondo,

detto stanziamento figurativo di spesa genera un'economia di bilancio destinata a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Rispetto al menzionato vincolo di finanza pubblica, in base all'art. 1, comma 468, della legge n. 232 del 2016, gli stanziamenti nel fondo che sono destinati a confluire nel risultato di amministrazione non sono da conteggiare tra le spese finali rilevanti ai fini del saldo di competenza finale.

Qualora, invece, nel corso della gestione si verificchino le condizioni per il ripiano dei debiti della società in liquidazione (o delle perdite di esercizio di una società in regime di gestione ordinaria), l'intervento finanziario eventualmente attuato dall'Ente socio costituisce una spesa corrente effettiva, destinata ad essere rendicontata come tale a fine esercizio e, conseguentemente, ricompresa nel computo del saldo finale di competenza.

Per contro, anche se a copertura di tale intervento di ripiano fosse stato possibile utilizzare gli accantonamenti al fondo perdite organismi partecipati correttamente costituito, mediante svincolo della corrispondente quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, tale posta di entrata non può essere conteggiata ai fini del rispetto dal saldo di finanza pubblica, posto che, in base all'articolo 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016, l'avanzo di amministrazione applicato nell'esercizio non è compreso tra le entrate finali computabili.

Sotto questo profilo, quindi, l'effettivo intervento a ripiano comporta per gli enti proprietari una contrazione dei complessivi margini di spesa dell'esercizio. Nella prospettazione data dal Comune istante, ciò determina il conseguente rischio di mancato rispetto del vincolo dell'equilibrio di bilancio, anche ove si versi nel caso di utilizzo dell'avanzo per la copertura di una spesa sorretta da un interesse pubblico concreto.

Al riguardo, questa Sezione, riprendendo principi già affermati dalla giurisprudenza contabile ampiamente consolidata e relativa alle regole del patto di stabilità interno valevoli negli esercizi scorsi, osserva che la disciplina legislativa riguardante i vincoli di finanza pubblica posti a carico degli enti territoriali assume un

particolare valore in quanto dettata, oltre che ai fini del conseguimento di prestabiliti obiettivi di bilancio dell'intero settore pubblico, anche e soprattutto per garantire l'osservanza degli obblighi finanziari imposti allo Stato dall'appartenenza all'Unione europea. Come tale, essa si compone di disposizioni aventi natura cogente e di stretta interpretazione, perciò non suscettibili di subire eccezioni in via esegetica.

Ne deriva che, così come le sole esclusioni di entrata e di spesa dalle entrate finali e dalle spese finali valide ai fini del computo del saldo di competenza finale sono individuabili esclusivamente in quelle espressamente contemplate dalle disposizioni in questione, anche le norme che definiscono in modo univoco le voci di entrata e di spesa che compongono il saldo non consentono alcuna possibilità di deroga. Lo stretto collegamento di tale disciplina con gli obiettivi di finanza pubblica via via concordati in sede europea fa sì che qualunque eccezione od esclusione rispetto alle modalità di calcolo del saldo di competenza finale richieda uno specifico intervento legislativo che si faccia carico di rinvenire adeguate risorse compensative a salvaguardia degli equilibri di bilancio perseguiti.

Tali principi non subiscono deroghe neanche nell'ipotesi in cui il ricorso all'applicazione dell'avanzo disponibile viene reputato indispensabile per fronteggiare situazioni particolari che impongano, in via eccezionale, l'effettuazione di nuove spese pur se obbligatorie. Anche in tale situazione, l'Ente locale è tenuto ad osservare la disciplina di finanza pubblica sul pareggio di bilancio come declinata nelle nuove disposizioni che hanno sostituito la disciplina del patto di stabilità interno. Qualora sopravvengano nuove esigenze di spesa, l'Ente dovrà modificare in riduzione altre spese che aveva previsto di sostenere ovvero reperire nuove entrate, restando ovviamente nella discrezionalità dell'amministrazione l'individuazione in concreto delle azioni da intraprendere (cfr. Sezione controllo Lombardia, deliberazione n.163/2016/PAR).

A maggior ragione, il rilievo avanzato nell'istanza per cui l'utilizzo dell'avanzo avverrebbe in presenza dell'interesse pubblico richiesto per poter disporre l'accollo dei debiti societari, si rivela argomento senz'altro irrilevante e replicabile semplicemente

osservando che qualsiasi decisione di spesa deve essere supportata da un interesse pubblico concreto e dimostrato e che l'introduzione dei vincoli di finanza pubblica a carico degli enti locali risponde proprio all'esigenza di imporre ai medesimi una selezione degli interventi di spesa in rapporto alle entrate disponibili.

7. Il Comune pone infine un terzo quesito che, al di là della formulazione testuale, peraltro assai concisa, è chiaramente teso a comprendere se l'Ente, in qualità di socio con partecipazione totalitaria della società in liquidazione, possa erogare a favore della società i trasferimenti necessari per sostenere finanziariamente una proposta di concordato preventivo. Ed invero, la possibilità, in generale, per le società a partecipazione pubblica, di accedere a tale procedura concorsuale, sebbene non esclusa in precedenza, è oggi espressamente contemplata dall'articolo 14, primo comma, del decreto legislativo n. 175 del 2016.

Facendo riferimento in maniera assai sintetica alla relativa disciplina, si ricorda che il concordato preventivo costituisce una procedura concorsuale che ha come presupposto lo "stato di crisi" dell'imprenditore, individuabile anche nello stato di insolvenza, e come funzione quella di consentire all'imprenditore medesimo di superare tale stato ed evitare così il fallimento, attraverso l'attuazione di un piano da inserire nell'ambito di una proposta che il debitore rivolge ai creditori.

Tra gli elementi che tale piano deve contenere, senza dubbio quello maggiormente caratterizzante consiste appunto nella previsione della ristrutturazione dei debiti dell'impresa (con, ad esempio, la riduzione ad una percentuale del loro importo) e del soddisfacimento dei creditori in qualsiasi forma, anche mediante cessione dei beni, accollo, o altre operazioni straordinarie, ivi compresa l'attribuzione ai creditori di azioni o obbligazioni dell'impresa costituita in forma di società.

Ciò posto, e sempre tenendo presente i limiti entro cui può svolgersi il presente contributo consultivo, risulta piuttosto evidente che, rispetto all'ipotesi di un nuovo sforzo finanziario da parte dell'Ente locale, possano estendersi *in toto* le considerazioni già esposte trattando dell'accollo dei debiti della società in liquidazione, in specie il rilievo per cui è da escludersi che il concreto interesse pubblico all'operazione possa

essere rinvenuto nella mera esigenza di soddisfare i creditori sociali, verso i quali l'Ente invece non ha alcun obbligo in virtù dei principi comuni in tema di autonomia patrimoniale delle società di capitali e di responsabilità patrimoniale limitata del socio (quantunque unico e pubblico).

Sul punto, pertanto, si rinvia all'ampia trattazione contenuta nella prima parte di questo parere, così come, analogamente, può semplicemente rimandarsi alle osservazioni riferite al secondo quesito per rispondere in merito all'incidenza di quest'ultima ipotizzata operazione sugli equilibri di bilancio dell'Ente istante;

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Ameglia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Ameglia (SP).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 2 marzo 2017.

Il magistrato relatore
(Claudio Guerrini)
Firmato digitalmente

Il Presidente f.f.
(Angela Pria)
Firmato digitalmente

Depositato in segreteria il 8 marzo 2017

Il funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfettina)