



## *Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

### **Adunanza del 9 giugno 2022**

#### **Richiesta di parere del Comune di Cento (FE)**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cento (FE), per il tramite del CAL-Consiglio delle Autonomie Locali, acquisita agli atti con protocollo n. 1254 del 23 marzo 2022;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali sulla richiesta di parere formulata;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2022/QMIG;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42 del 9 giugno 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 9 giugno 2022;

Udito il relatore Tiziano Tessaro;

## **FATTO**

1. Il Sindaco del Comune di Cento (FE) presentava alla Sezione, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, un quesito in merito alla corretta applicazione del divieto generale di erogazioni finanziarie in favore di società partecipata in situazione deficitaria e, in particolare, in stato di liquidazione, in relazione agli artt. 14, comma 5 e 21 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (c.d. TUSP), nonché delle eventuali deroghe a tale divieto.

L'Ente, rammentata preliminarmente la notorietà nazionale ed internazionale del "Carnevale di Cento", particolarmente blasonato in ragione del gemellaggio con il carnevale di Rio de Janeiro, ove sfilano anche carri centesi, ha sottolineato il "ruolo identitario dal punto di vista storico-culturale" della manifestazione che "determina un indotto turistico ed economico fondamentale per tutta la comunità", rappresentando, quindi, che l'organizzazione del Carnevale di Cento da parte del Comune costituisce "un'attività di primario sostegno della coesione sociale e territoriale, di promozione dello sviluppo economico e del turismo locale, in piena attuazione delle funzioni del Comune previste dall'art. 13 del D.Lgs. 267/2000".

L'Amministrazione ha precisato, altresì, che la gestione dell'evento è stata

affidata per anni ad una società *in house* interamente partecipata dal Comune, la quale, in ragione del *"risultato negativo conseguito per più esercizi e dell'azzeramento del capitale sociale, è stata successivamente posta in liquidazione"*: la proposta di bilancio finale di liquidazione della società ha, tuttavia, evidenziato che *"la quasi totalità dei debiti commerciali sono relativi a fatture emesse dal soggetto privato fornitore dei servizi di direzione artistica, logistica e comunicazione per il Carnevale di Cento degli anni 2017 e 2018. Tale soggetto creditore si caratterizza in modo assolutamente peculiare per essere proprio il titolare esclusivo del marchio registrato "Cento Carnevale d'Europa", che ingloba il gemellaggio con il carnevale di Rio de Janeiro che caratterizza l'intera manifestazione. Si tratta di fatto di un soggetto che eroga prestazioni infungibili"*.

Il Comune richiedente, dando atto dell'avvenuto accantonamento ex art. 21 del d.lgs. 175/2016 della somma di € 424.000,00, rileva che tale importo consentirebbe di sostenere i debiti della società *in house* in liquidazione, sia verso creditori commerciali collegati al carnevale che verso banche ed altri, che ammonterebbero a complessivi € 410.000,00: valutando il preminente interesse pubblico *"evidenziato dalla circostanza peculiare che il principale creditore della società è il soggetto organizzatore del Carnevale di Cento e titolare del diritto esclusivo sul marchio registrato della manifestazione, unico soggetto che può dare continuità all'evento che caratterizza l'intera manifestazione cittadina"*, l'Ente valuterebbe l'accollo dei debiti non onorati al termine della procedura liquidatoria, ipotizzando, così, di poter *"garantire la prosecuzione di un'attività fondamentale ed indispensabile per la comunità centese, evitando un grave danno economico ed immagine alla città, così esulando dall'obiettivo di mero risanamento della società e ripiano delle relative perdite"*.

Il richiedente conclude, quindi, formulando il seguente quesito: *"se un ente locale, che dispone di apposito accantonamento, possa accollarsi i debiti di una propria società interamente partecipata in liquidazione, nell'intento di tutelare l'interesse pubblico caratterizzato dalla continuità dello svolgimento di un evento caratterizzante in modo peculiare e infungibile l'intera città e l'economia territoriale"*.

## **Diritto**

### **1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere**

In via preliminare, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

La funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti trova fondamento nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);
- sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, da intendersi limitata alla normativa e ai relativi atti applicativi riguardanti, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli e che non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria;
- il parere può essere fornito solo su questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione;
- la questione sottoposta, infine, non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

1.1. La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Cento, organo legittimato a rappresentare l'ente.

1.2. Sotto il profilo oggettivo la richiesta risulta ammissibile, anche alla luce della recente pronuncia nomofilattica della Sezione delle Autonomie, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, perché attinente alla materia della contabilità pubblica nella sua visione dinamica delineata dalla giurisprudenza della Corte avendo il

quesito ad oggetto, sostanzialmente, la possibilità di utilizzo da parte dell'Amministrazione sociale delle risorse accantonate nel fondo vincolato di cui all'art. 21 del d.lgs. 175/2016 per il ripianamento delle perdite della società partecipata posta in liquidazione.

1.3 Peraltro, va tenuta distinta la questione di diritto, ricavabile dalla richiesta di parere, dalle conseguenti scelte gestionali, rimesse all'amministrazione. Su queste ultime, non è ammissibile un pronunciamento di questa Sezione regionale di controllo, altrimenti determinandosi, da un lato, un'ingerenza nella concreta attività dell'ente, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione e, dall'altro, una possibile interferenza con funzioni intestate ad altri organi giurisdizionali. Sul punto si richiama integralmente la delibera Sez. Aut. n. 17/2020/QMIG in cui si ricorda che *"la costante tensione verso l'imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti ha quindi condotto all'attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti"* e si ribadisce che *"la dimensione discrezionale delle scelte, non solo al livello legislativo, ma anche, come si è visto, a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alle Sezioni regionali di controllo di intervenire in funzione consultiva e il cui specifico valore giuridico va apprezzato in concreto"*. Come evidenziato *"il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa nei processi decisionali degli enti"*. Il parere non potrà quindi essere reso nel momento in cui il caso all'esame si sostanzia in una richiesta specifica e concreta che determinerebbe un'ingerenza della Corte in un'attività di amministrazione attiva dell'ente locale. Ciò impone di delimitare l'ambito del pronunciamento richiesto a questa Sezione regionale di controllo, che deve circoscrivere il proprio pronunciamento nel fornire la corretta interpretazione della normativa rilevante, nella misura in cui essa attiene alla gestione degli apporti finanziari da parte dell'ente locale agli organismi partecipati nonché alla interpretazione di disposizioni relative alle condizioni di utilizzabilità di un fondo vincolato, suscettibile pertanto di interesse per gli enti locali in generale.

1.4. Nel caso in questione ricorrono in particolare le condizioni delineate dalla delibera n. 17/2020/QMIG, in cui si chiarisce che *"l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto*

*alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003".* In altre parole, in situazioni come quella in esame si rinvengono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del Legislatore (delibera n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

1.5. Infine, si ritiene sussistente nella fattispecie anche la non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni tenuto conto che la Sezione si esprimerà con riguardo all'interpretazione di norme di legge rilevanti sul piano amministrativo, oltre che sul versante civilistico (arg. ex art. 1, comma 3, d.lgs. n.175/2016)

## **Merito**

### **1. Oggetto del quesito**

La soluzione del quesito postula una preliminare verifica analitica della possibile configurazione dei rapporti finanziari tra le società pubbliche e gli enti partecipanti. È noto che il codice civile agli articoli 2325 e 2462, riguardanti rispettivamente le s.p.a. e le s.r.l., applicabili anche alle società partecipate pubbliche, prevede che delle obbligazioni sociali rispondono solamente le società di capitali con il loro patrimonio, essendo, peraltro, eccezionali i casi in cui si può delineare la responsabilità illimitata del socio unico (ipotesi contemplate nel secondo comma di entrambe le norme appena menzionate, nonché nel caso del soggetto che esercita l'attività di direzione e coordinamento di cui all'art. 2497 e ss. cod. civ.). Da ciò si desume che anche il socio pubblico, al pari, pertanto, di ogni altro socio di società di capitali, risponde delle obbligazioni sociali nei limiti della propria quota di partecipazione al predetto capitale sociale, a meno che non sia esposto direttamente nei confronti dei creditori sociali e salva una eventuale normativa derogatoria.

Rilevano, al riguardo, le disposizioni contenute, in particolar modo, negli artt. 14, c. 5 e 21, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

### **2. Il complesso normativo**

L'art. 14, al comma 5, dispone che "5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, 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 straordinari 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, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine 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, 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, possono essere autorizzati gli interventi di cui al periodo del presente comma"

La seconda disposizione sottolinea che "1. Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione ... L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione".

Da ciò si desume che il meccanismo dell'accantonamento presiede alla salvaguardia degli equilibri finanziari in ottica dinamica: così che la disposizione esprime la *ratio legis* volta alla responsabilizzazione degli Enti locali nel perseguire

la sana gestione degli organismi partecipati. Tanto ciò vero che diviene scelta prudentiale per la Pubblica Amministrazione la facoltà di mantenere quelle poste vincolate in previsione di doverle in futuro utilizzare al ricorrere soprattutto di un eccezionale situazione di accollo di debiti (deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG).

## **2.1 Il divieto di automatismi**

Purtuttavia, è stato osservato – Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria, del. 24/2017 – come l'adempimento dell'obbligo, disposto dall'art. 21 TUSP, concernente l'accantonamento di quote di bilancio al verificarsi di risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta *tout court* l'insorgenza dell'obbligo di ripiano delle perdite o l'assunzione dei debiti del soggetto partecipato, poiché l'accantonamento di cui al citato art. 21 d.lgs. n. 175/2016 (previsto, già precedentemente, dall'art. 1, commi 550 e 552 della l. n. 147/2013) non ha eliso i limiti al soccorso finanziario nei confronti degli organismi partecipati (art. 14, commi 2-4, TUSP), né esonera l'ente dalla dimostrazione, in caso di soccorso finanziario, della sussistenza di un particolare interesse a coltivare la società partecipata (art. 5, comma 1, TUSP).

È consolidato, pertanto, l'orientamento sulla insussistenza, a carico del socio pubblico, anche se unico, dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite o all'assunzione diretta dei debiti di una società partecipata (Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 56/2021/PRSE e Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 64/2021/PAR; altresì, Sez. Aut., del. n. 27/2016/FRG).

E anzi, dirimente ai fini della possibilità dell'intervento finanziario da parte dell'ente partecipante, è la valutazione concernente la capacità della società di tornare *in bonis*, previa considerazione di un adeguato piano industriale, nonché l'economicità e l'efficacia della gestione del servizio tramite lo stesso organismo partecipato: qualora tale valutazione dovesse sortire esito negativo occorrerebbe dar corso allo scioglimento della stessa società ex art. 2484, c. 1, n. 4, cod. civ. (Sez. reg. contr. Liguria, del. 19/2016/PRSE e Sez. reg. contr. Lombardia, del. 269/2015/PRSE).

Una diversa soluzione, di tutta evidenza, contrasterebbe non solo con le regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di fruire di diritti speciali od esclusivi (di cui vi è espresso suggello nello stesso TUSP, all'art. 21, comma 3-*bis*, a mente del quale, proprio con riguardo agli enti locali, viene affermato che "Le pubbliche amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi



del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato”), ma altresì con le disposizioni nazionali sulla razionalizzazione delle società partecipate da pubbliche amministrazioni e i relativi criteri dettati *ex lege*, posto che il legislatore riserva una speciale attenzione alle società in perdita, proprio, come sopra accennato, per le pesanti ricadute che potrebbero esserci a carico delle finanze pubbliche.

In altri termini, il rispetto dei principi eurounitari in tema di “aiuti di Stato” (cfr. art. 107 TFUE, nonché i principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia per il richiamo operato dall’art. 117, comma 1, Cost. in riguardo della sent., I Sez., 3 aprile, in causa C-559/12P 2014) e le valutazioni di carattere profilattico sulla tenuta degli equilibri di bilancio appaiono costituire la base della disposizione di che trattasi.

La prospettata ricostruzione è in linea, pertanto, con il disposto normativo dello stesso art. 21 TUSP, ove viene chiarito che gli accantonamenti del fondo in questione possono essere ridotti o eliminati unicamente in determinate ipotesi. Tale vincolo di accantonamento risponde pertanto alla *ratio* di neutralizzare, prospetticamente, le ricadute negative delle gestioni societarie, riducendo la capacità di spesa dell’Ente pubblico partecipante (Sez. reg. contr. Sicilia, del. 5 luglio 2019, n. 119/PAR).

## **2.2 La *ratio* delle disposizioni vincolistiche**

Il complesso normativo sopra richiamato palesa la duplice *ratio* che informa le disposizioni sopra illustrate, da un lato, con la tutela della concorrenza di mercato, a livello eurounitario, atteso che deve essere escluso ogni speciale diritto o privilegio, che lo possa turbare o alterare; e dall’altro dovendosi limitare in ogni caso “...l’uso delle risorse della collettività, l’ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiono privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione dei soggetti beneficiari” Sez. reg. contr. Liguria, del. n. 84/2018/PAR). A ciò si aggiungano le esigenze di carattere giusciviltistico, dal momento che nel caso in cui l’accollo di un debito altrui è effettuato da un soggetto di diritto pubblico, quest’ultimo ha il dovere di porre in evidenza la ragione economica-giuridica dell’operazione, altrimenti essa rappresenterebbe un ingiustificato favor verso i creditori della società incapiente (Sez. contr. Lombardia, del. n. 98 del 2013).

L'intreccio dei principi sin qui enunciati costituisce 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 (Corte dei conti, Sezione Autonomie, n. 15/2014; Corte conti, Sezione controllo Piemonte, n. 61/2010/Par) e del generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria o nel caso in cui lo stesso subisca perdite protratte o sia stato posto in liquidazione (Sez. Lazio, del. n. 66/ 2018, Sez. Piemonte, del. n. 63/2020): viene relegata quindi l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con possibilità di risanamento aziendale e prospettive di continuità, nonché per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo (sez. Liguria, del. n. 24/2017), e fatto salvo comunque il caso normativamente stabilito di perdite che erodono il capitale legale minimo (art.2447 e art. 2482-ter, del Cc.). (Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, del. n. 296/2019; Corte conti, Sez. Contr. Marche, del. n. 123/2019; Corte conti, Sez. Contr. Puglia, del. n. 47/2019).

### **2.3 Le limitate deroghe al principio del soccorso finanziario**

Ed invero, se il rigore dei principi ora enunciati trova all'interno della medesima norma – art. 14, comma 5, TUSP – un suo temperamento in ragione della sopra illustrata possibilità di trasferimenti straordinari a favore della partecipata alla condizione che ciò sia sorretto da un piano di risanamento che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni, si osserva che l'art. 21 TUSP assume una ulteriore forza cogente nel prescrivere che l'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui (...) il soggetto partecipata sia posto in liquidazione: esso rende ragione della circostanza per la quale la motivazione dell'eventuale decisione di accollo da parte dell'ente non può consistere nella semplice tutela dei creditori, in palese violazione, peraltro, della *par condicio creditorum*, necessitando per contro tale decisione una motivazione particolare, più pregnante e specifica, di portata tale da legittimare la perdita del beneficio della responsabilità limitata e porre in evidenza quali siano le ragioni di vantaggio e di utilità per l'ente nel procedere in questa direzione (Sez. Puglia, del. n. 47/2019). Nello specifico, la giurisprudenza contabile ha ritenuto possibile l'accollo solamente in casi limitatissimi, come quando esso sia finalizzato al necessario recupero al patrimonio comunale di beni societari indispensabili per la

prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, ovvero nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'ente per l'adempimento delle obbligazioni della società (Sez. reg. contr. Liguria, del. n. 24/2017/PAR).

### **3. Sui limiti del soccorso finanziario per le società poste in liquidazione**

Ciò premesso, è possibile pervenire all'esame della specifica questione oggetto del quesito, inerente all'accollo di debiti già maturati, e non potenzialmente maturandi nell'evenienza di attività ulteriori rispetto a scelte gestorie, già rivelatesi diseconomiche, tanto da comportare la liquidazione della società partecipata sostanzialmente per la mancata realizzazione della sua *mission* istitutiva. Alla luce di quanto sin qui esposto, appare dunque evidente che, ove si verificano eventi che facciano venir meno, tra l'altro, l'obbligo di accantonamento - come la messa in liquidazione della società (ex art. 21 TUSP) - viene meno la possibilità di continuità aziendale e lo stesso regime di responsabilità limitata del socio non rende pensabile alcuna nuova spesa. Non può dunque ipotizzarsi, come ha più volte chiarito la giurisprudenza contabile, un soccorso finanziario in favore degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 14 TUSP, sottostando gli apporti di denaro a specifici limiti, di cui non ricorrono le condizioni nel caso di specie. A sostegno di tali rilievi milita anche una ricostruzione sistematica, da operarsi con riguardo all'intervento finanziario della Pubblica Amministrazione nei confronti delle società partecipate ai sensi dell'art. 194, c. 1, lett. c), TUEL, da cui si desume pertanto l'insussistenza di un generalizzato obbligo di ricapitalizzazione delle società partecipate, costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali, per un capitale eroso nel tempo a causa delle perdite. Così facendo, l'Ente pubblico interverrebbe sulla società in house, destinandole risorse finanziarie che sarebbero così specularmente sottratte ai suoi fini istituzionali e, al contempo, avallando una non corretta *governance* confliggente con le illustrate esigenze presidiate dal dettato costituzionale dell'art. 97 Cost. di economicità, efficienza ed efficacia.

È agevole pertanto ricavare il principio enunciabile a proposito degli apporti finanziari in favore delle Società poste in liquidazione, dal momento che queste *"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"* (Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 66/2018/PAR; Sez. Aut., n. 27/2016/FRG; Sez. reg. contr. Liguria, del. n. 84/2018/PAR).

In ipotesi di Società in liquidazione sarebbe infatti *"arduo spiegare in termini di razionalità economica l'eventuale scelta di un Ente che, in caso di incapienza 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"* (Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 3/2018/PAR).

In definitiva, il divieto di soccorso finanziario per le società in liquidazione opera, a maggior ragione, con vincoli superiori a quelli previsti dall'art. 14 TUSP, mancando *in nuce* il perseguimento delle finalità istituzionali a cui era precipuamente deputata l'attività della partecipata, così che nel caso di specie è assai difficile ipotizzare la configurabilità causale di un intervento di ripiano delle perdite. Nell'ipotesi di società in liquidazione, l'apporto finanziario dell'ente socio viene infatti a tradursi in un accollo delle passività societarie, totalmente privo delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale.

Per giustificare tale scelta, l'ente dovrebbe dimostrare in modo obiettivo la necessità dell'operazione per il perseguimento di interessi pubblici alternativi rispetto alla continuità aziendale; senonché detti interessi pubblici alternativi semplicemente non ricorrono nella mera ipotesi della liquidazione societaria (Sez. reg. contr. Lombardia, del. 106/2017/PRNO).

Nel caso di specie, pertanto, stante la messa in liquidazione della società *in house*, non si rinviene alcuna valida ragione, per giustificare un apporto finanziario o per utilizzare il fondo perdite di cui all'art. 21 TUSP, nemmeno ai fini di un evento futuro, quale il Carnevale di Cento.

#### **4. Sullo specifico interesse pubblico e sull'asserita infungibilità della prestazione**

Né può avere alcun rilievo la asserita sussistenza di uno specifico interesse pubblico e la connessa infungibilità della prestazione fornita dalla maggior creditrice della società *in house*. A riguardo va ulteriormente considerato che le società pubbliche sono di norma preposte ad offrire servizi di interesse economico generale (cfr. anche art. 106, par. 2, TFUE), nei quali risulta arduo ricomprendere quanto prospettato dal quesito. Sebbene infatti nello statuto societario in questione vi è come scopo *"...la promozione e diffusione di tradizioni, ricorrenze, usanze folkloristiche e culturali tipiche come il Carnevale di Cento..."*, non può sostenersi che esso sia fondamentale per lo *"...sviluppo economico e del turismo locale, in piena attuazione delle funzioni del Comune..."* (pag. 2, penultimo cpv. richiesta di parere). La tesi, pur essendo suggestiva, risulta peraltro contraddetta

dalla temporaneità dello stesso evento carnevalesco. Ad ogni buon conto, prescindendo dal caso specifico e rimanendo su di un piano generale ed astratto in merito al richiesto parere, si deve ulteriormente considerare quanto segue. Ai fini dell'individuazione di un servizio pubblico svolto a fini di interesse generale secondo la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), TUSP non vi è alcun automatismo e si prescinde pure dalle modalità organizzative in termini di partecipazioni pulviscolari o totalitarie (Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 398/2016/PAR, cui pure ha aderito il C.d.S., sent. 23 gennaio 2019, n. 578)

A nulla rileverebbe, infine, l'eventuale richiamo alla previsione dell'art. 10, comma 6, decreto-legge 77/2021, convertito dalla legge 108/2021, secondo cui non viene computato l'esercizio 2020, in ragione della pandemia Covid-19, nel triennio utile per l'applicazione delle norme di cui agli artt. 14 e 21 TUSP, giacché la società partecipata risulta ormai in liquidazione. Nel caso in esame quindi il divieto di soccorso finanziario non può essere neutralizzato, né temperato, atteso che la *ratio legis* risiede non solo nel principio prudenziale di procedere ad accantonamenti, per preservare gli equilibri di bilancio, ma anche nell'incentivare la dismissione di società economicamente inefficienti. Di conseguenza la avvenuta delibera di messa in liquidazione della società presuppone la valutazione compiuta dall'ente sull'assenza di una possibile continuità aziendale, che - unita al regime di responsabilità patrimoniale e perfetta e dunque limitata al socio - rende non ipotizzabile una nuova spesa del predetto che sia diretta a far fronte alle passività societarie (sez. reg. contr. Liguria, del. n. 24/2017, cit.). Tra l'altro, una scelta siffatta renderebbe palese l'intrinseca contraddizione tra la eventuale scelta di consentire un apporto finanziario a favore della società in liquidazione e la precedente opzione dismissiva da parte dell'ente locale: il che, oltre a viziare irrimediabilmente sotto il profilo funzionale e della legittimità il provvedimento volto alla erogazione delle somme anzidette, ne metterebbe in risalto il contrasto con l'atto di indirizzo precedentemente deliberato dall'organo consiliare in occasione della ricognizione delle partecipazioni necessarie (art. 20, del d.lgs. n. 175/2016), svilendone invece quella importanza e centralità programmatica che è stata ripetutamente sancita dalla giurisprudenza di questa Corte (n. 21/2022/VSGO e n. 51/2022/PRSE), suggellata anche dalla clausola di responsabilità di cui al comma 7 della medesima norma.

## **5. Conclusioni**

Alla luce delle considerazioni che precedono si deve pervenire alla conclusione che, ove il Comune provvedesse ad accollarsi l'ulteriore debito, mediante un

apporto finanziario e anche mediante l'utilizzo degli accantonamenti nel fondo, di cui all'art. 21, comma 1, TUSP, verrebbe da un lato a mancare la causa in concreto dello strumento privatistico utilizzato, non essendo prevista dalla legge e dalle ipotesi pretorie, dall'altro sarebbe mal esercitato il potere pubblicistico con impatto finanziario ulteriormente negativo per l'Ente locale, in disparte ogni ulteriore ed eventuale profilo di interesse della Corte dei conti.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dal Comune di Cento, esprime il parere nei termini di cui in motivazione e

**DISPONE**

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa – tramite posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Cento (FE), al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.

Il presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Tiziano Tessaro

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*