



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere (relatore)
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario

Nella camera di consiglio del 20 aprile 2018 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

- vista la lett. prot. n. 15 del 14 febbraio 2018, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Brugnato (SP), ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 22/2018 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

**FATTO**

Con istanza n. 770 del 2 febbraio 2018, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 15 del 14 febbraio 2018 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 15 febbraio 2017 con il n. 0000791-15/02/2018-SC\_LIG-T85-A, il Sindaco del

Comune di Brugnato ha chiesto alla Sezione di controllo un parere relativamente a quali misure il Comune possa adottare nell'ambito di una procedura fallimentare di una società partecipata dallo stesso.

La fattispecie è così articolata nei suoi aspetti essenziali:

- nell'anno 2001 viene costituita una società a responsabilità limitata tra il Comune di Brugnato e la Camera di Commercio competente per territorio, avente per oggetto la promozione, il coordinamento e l'attuazione di iniziative di rilancio produttivo e di sviluppo del territorio, attraverso l'incremento di servizi in campo sociale, turistico, produttivo ed in generale dei servizi alla popolazione del Comune;
- il Comune nel corso degli anni ha assunto garanzie fideiussorie a fronte di mutui contratti dalla società partecipata, l'ultima delle quali è stata deliberata dal Consiglio comunale nel 2011 e contratta nell'esercizio 2012, per poi essere prorogata di un anno in relazione allo spostamento dei pagamenti del mutuo, a causa degli eventi alluvionali dell'ottobre 2011;
- nell'anno 2014, con deliberazione del Consiglio comunale, è stato disposto lo scioglimento e messa in liquidazione della partecipata;
- Nell'anno 2016 il Consiglio comunale ha espresso parere favorevole all'ipotesi di liquidazione presentata dal liquidatore della società, dando mandato al liquidatore di definire la bozza di rinegoziazione dei mutui esistenti e del debito con i fornitori, al fine ultimo di predisporre la proposta di dismissione definitiva;
- sempre nell'anno 2016, il Consiglio comunale con apposita variazione ha previsto a bilancio le voci relative alla procedura di accollo del debito della società articolata in tre esercizi finanziari;

- nel 2017, in ultimo, con sentenza del Tribunale competente è stato dichiarato il fallimento della società sulla scorta di ricorso presentato da creditore e in virtù di decreto ingiuntivo.

Nel quadro così rappresentato il Comune di Brugnato chiede di sapere se, a seguito della procedura fallimentare che coinvolge la società pubblica di cui è parte, possa valutare la fattibilità di ulteriori azioni da porre in essere nell'ambito della legge fallimentare, con riflessi che si produrranno necessariamente nei successivi esercizi finanziari.

In particolare, il Comune chiede se debba attendere l'esito della liquidazione fallimentare, subendo l'escussione delle garanzie prestate, o possa porre in essere ulteriori azioni quali la partecipazione a concordato fallimentare promosso da soggetto terzo ai sensi e per gli effetti dell'art. 124 della legge fallimentare (Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 e ss.mm.), a seguito della quale il Comune si accollerebbe pro quota parte del debito della società fallita, con conseguente assegnazione dei cespiti immobiliari pro quota ai soci.

In tale contesto il Comune chiede se, nel caso di specie, trovi applicazione il punto 5.3.2 del principio contabile applicato 4/2 in materia di spese di investimento anche ai fini del rispetto dei vigenti vincoli di finanza pubblica.

In caso di risposta affermativa chiede se, dimostrati i vantaggi sotto il profilo economico-finanziario della scelta rispetto ad una condotta di mera attesa, il Comune possa utilizzare lo strumento della stipula di atto transattivo con l'Istituto di credito mutuatario della società partecipata al fine di definire la posizione debitoria pro quota, a fronte di precedenti garanzie fideiussorie contratte nell'interesse della società. L'atto transattivo costituirebbe un presupposto per la definizione del concordato fallimentare idoneo ad evitare maggiori e/o ulteriori riflessi negativi a carico del bilancio del Comune.

Infine, il Comune chiede se, nell'ambito della definizione transattiva sopradetta, esistano dei limiti di legge nella dilazione temporale della posizione debitoria del Comune nei successivi esercizi finanziari e quali tipologie di entrata possano essere impiegate per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalla transazione.

## **DIRITTO**

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).

Pur tuttavia, una precisazione deve essere svolta relativamente ai provvedimenti che l'Ente vorrebbe adottare in quanto, come si evince dalle stesse pronunce di orientamento generale sopra richiamate, la risposta che la Sezione è legittimata a fornire in questa sede deve limitarsi ad appurare se, in base all'ordinamento vigente, le soluzioni ipotizzate siano in astratto ammissibili per gli enti locali, ed, eventualmente, 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 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.

L'articolata richiesta di parere prospettata dal Sindaco di Brugnato concerne, come detto, quali comportamenti e provvedimenti l'Ente possa adottare nell'ambito di una procedura concorsuale relativa ad una società partecipata dall'Ente stesso. Società prima messa in liquidazione, e poi dichiarata fallita, e per la quale l'Ente vuole verificare, in primis, la possibilità di aderire alla procedura di concordato fallimentare.

In tale contesto appare utile ricordare quale sia l'orientamento giurisprudenziale relativamente al "soccorso" finanziario di un Ente nei confronti della società partecipata dallo stesso.

E' ampiamente affermato dalla giurisprudenza contabile che l'Ente socio non ha alcun obbligo, anche se unico, di ripianare le perdite o assumere in modo diretto i debiti del

soggetto partecipato. Ciò in quanto la stessa giurisprudenza ha individuato una serie di limiti 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).

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.

Questa Sezione ha già chiarito, inoltre, 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).

Le norme che prevedono deroghe al divieto di "soccorso finanziario" sono 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.

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.

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).

Tutto quanto affermato sinora vale, a maggior ragione, relativamente all'ammissibilità di interventi di soccorso finanziario nei confronti di società poste in stato di liquidazione o, come nel caso di specie, dichiarate fallite, 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.

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 unica tipologia di società per cui è possibile la partecipazione di un'amministrazione pubblica, 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.

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 o fallita la quale, per definizione, non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale di pertinenza.

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.

E' da escludersi, ad esempio, 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.

Nel caso all'esame di questa Sezione vi è, però, un elemento in più in quanto il Comune di Brugnato nel corso del tempo ha rilasciato garanzie in favore della società partecipata al fine di consentire la contrazione di mutui da parte dell'organismo partecipato.

Motivo per cui, nell'ambito della procedura fallimentare l'Ente socio sarebbe chiamato a rispondere dei debiti della società, quanto meno nei limiti delle somme garantite con fideiussione.

In altri termini, per il Comune di Brugnato vi è una “perdita” certa in conseguenza delle garanzie prestate. Nei limiti di tale perdita il Comune può indubbiamente intraprendere tutte le azioni che possano garantire una migliore realizzazione delle esigenze pubblicistiche quali, ad esempio, il recupero di beni al patrimonio dell’Ente.

In tal senso il Comune sarà libero di intraprendere tutte le azioni che riterrà necessarie, come l’adesione al concordato fallimentare e la stipula di una transazione (ove le norme lo consentano).

E’ pur vero che, qualora l’impegno finanziario dell’Ente vada oltre l’ammontare delle passività garantite con fideiussione, riemerge il quadro normativo-giurisprudenziale sopra richiamato concernente il divieto di soccorso finanziario.

Pertanto, nell’aderire al concordato fallimentare e nello stipulare la transazione, qualora l’Ente si “accolli” una quota delle passività della società superiore al valore del debito garantito, dovrà motivare in ordine alle utilità che vengono perseguite e che consentono di rinvenire un concreto interesse pubblico.

L’individuazione di tale interesse spetta esclusivamente all’Ente socio che dovrà debitamente motivare come il medesimo realizzi l’interesse pubblico.

Circa il riferimento al punto 5.3.2 del principio contabile 4/2, lo stesso appare oscuro.

La Sezione evidenzia che l’accollo di un debito della società partecipata ed il ripiano dello stesso rientra tra le spese correnti e dovrà trovare copertura tra le entrate normalmente destinate a tale tipologia di spesa. In particolare, potrebbe essere utilizzato anche l’accantonamento al fondo rischi per perdite di organismi partecipati, nei limiti del valore del debito garantito con fideiussione o del maggior debito qualora ricorra un interesse pubblico.

Come già evidenziato nella Delibera di questa Sezione n. 24 del 2017, qualora l’Ente decida di dare copertura ai debiti societari risultanti dal piano di liquidazione mediante

svincolo degli accantonamenti del fondo perdite organismi partecipati, il Comune dovrebbe comunque rispettare il pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243 del 2012, ossia l'obbligo di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (cd. "saldo di competenza finale").

Rinviando alla Delibera citata per un approfondimento della questione, in questa sede è sufficiente ricordare che il fondo rischi è un accantonamento nel risultato di amministrazione; costituisce, in altri termini, avanzo vincolato e, come tale, non è ricompreso tra le poste attive che concorrono a dare copertura alle spese rilevanti ai fini del saldo di competenza finale, tra cui il ripiano dei debiti della società in liquidazione o in concordato fallimentare. Ciò può determinare 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.

Infine, quanto allo strumento giuridico utile a regolare i rapporti nell'ambito della procedura di concordato fallimentare, spetterà all'Ente decidere come orientarsi, rientrando la transazione tra le possibili opzioni a disposizione dell'Ente.

Quanto alla durata della stessa o, meglio, delle obbligazioni debitorie derivanti dalla transazione, nell'ordinamento giuridico non vi sono disposizioni che ne limitino la durata; anzi lo stesso legislatore ha inteso favorire soluzioni che consentano un ripiano dei debiti nel lungo periodo (disavanzo da riaccertamento straordinario, piano di riequilibrio pluriennale, ripiano anticipazioni di liquidità), purché l'Ente predisponga "un piano" che individui le risorse necessarie a coprire le quote di debito per ciascun anno del piano (o della transazione).

#### **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 Brugnato.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Brugnato.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 20 aprile 2018.

Il Magistrato estensore

Francesco Belsanti

Il Presidente

Fabio Viola

Depositato in segreteria il 20 aprile 2018

Il funzionario preposto

(dott.ssa Antonella Sfettina)