



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Elisabetta CONTE	Primo Referendario (relatore)
Federica LELLI	Referendario
Massimiliano MAITINO	Referendario

Nella camera di consiglio del 30 maggio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 37 del 24 aprile 2024, trasmessa in pari data a questa Sezione dal Consiglio delle autonomie locali con nota prot. n. 38, con la quale il sindaco del Comune di Ranzo ha formulato una richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 25/2024 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella suddetta camera di consiglio il Magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, il sindaco del Comune di Ranzo ha formulato un quesito in merito alla possibilità di partecipare al capitale di una società *“connotata da sofferenza protratta ai limiti dello stato di insolvenza”*. Nella richiesta di parere, il Comune premette che la legislazione settoriale in materia di gestione del servizio idrico permette ai piccoli comuni montani (c.d. comuni salvaguardati), nei quali rientra l'ente, la gestione in proprio del servizio, in deroga alla previsione generale che dispone la gestione in capo ad organismi sovracomunali raggruppanti i comuni in ambiti omogenei (ATO). Nell'ATO in cui ricade il Comune di Ranzo - quello Ovest, coincidente con l'intera Provincia di Imperia - la gestione del servizio è affidata alla società a partecipazione pubblica Rivieraacqua s.c.p.a., i cui soci, oltre agli enti sovracomunali fondatori, coincidono con i comuni *“non salvaguardati”*. La richiesta di parere riporta che tale società ha richiesto l'omologazione giudiziale di un piano di ristrutturazione a causa di perdite accumulate per quasi cento milioni di euro. Al fine di valutare l'eventuale prospettiva di ingresso nella società - posto che il Comune ritiene *“sempre più consolidarsi la prospettiva di ingresso pressoché forzato nella s.c.p.a., ad opera dell'Autorità provinciale ATO., il cui orientamento sembra tendere alla revoca delle autorizzazioni all'esercizio in salvaguardia”* - è stato, pertanto, posto un quesito vertente sulla possibilità di acquisire partecipazioni in una società in evidente stato di crisi, *“con pesanti conseguenze in termini di deficit di risorse finanziarie, non reintegrabili con ulteriori incrementi tariffari oltre quelli imposti dalla società insolvente verosimilmente ai limiti consentiti dall'Autorità Regolatrice Nazionale (ARERA)”*, posto che l'ingresso nella società rischia di *“impedire o di rendere vano ogni intento programmatico non potendo conoscere ex ante le proprie disponibilità a copertura dei costi per le opere o i servizi oggetto della necessaria programmazione”* e che *“lungi da introdurre risparmi di scala in tal caso la gestione unificata condurrebbe ad incrementare i costi del servizio idrico a parità di servizi se non addirittura di disservizi”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo

pareri in materia di contabilità pubblica, nonché dei consolidati orientamenti della Corte dei Conti.

1.2 In relazione al requisito di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco, titolare, ai sensi dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000, della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 131/2003. La richiesta di parere, inoltre, è stata ritualmente trasmessa a questa Sezione dal Consiglio delle autonomie locali. Sussistono quindi i requisiti richiesti ai fini dell'ammissibilità della richiesta sotto il profilo soggettivo.

1.3 La richiesta di parere risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

A norma dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, la funzione consultiva di questa Corte è limitata alla materia della "contabilità pubblica". La definizione dei limiti esterni di tale materia ha sollecitato ripetuti interventi da parte delle Sezioni della Corte che esercitano funzioni nomofilattiche, da cui è emerso, *in primis*, come la contabilità pubblica non possa essere dilatata fino a comprendere qualsiasi attività degli enti territoriali che abbia riflessi di natura finanziaria (Sez. Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014; Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010).

Dai pronunciamenti citati emerge, altresì, il principio secondo cui questioni - nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio - possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa degli equilibri di bilancio, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010 e SRC Campania, n. 17/2020/PAR). La nozione dinamica di contabilità, tuttavia, non inerisce alle materie in sé considerate, bensì a specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezione delle autonomie, deliberazione n.17/2020/QMIG). Pertanto occorre distinguere tra queste questioni e quelle che, invece, hanno meri riflessi finanziari, rientrando solo le prime nella nozione "dinamica" di contabilità pubblica ed esulando le seconde dal suo ambito (cfr. Sez. Autonomie, deliberazioni nn. 5,9,14/2022/QMIG).

Infine, la giurisprudenza contabile ha chiarito che i quesiti devono avere rilevanza generale e astratta, non potendo comportare valutazione di casi o atti gestionali specifici e concreti. Difatti, con l'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione, di carattere collaborativo, di natura eminentemente consultiva e non già consulenziale (cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 304/2015/PAR). Laddove il giudice contabile si esprimesse su questioni concrete, infatti, si verrebbe a determinare un inaccettabile inserimento di una *"magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico"* (cfr. *ex multis* Corte costituzionale n. 60/2013, nonché n. 267/2006 e n. 29/1995) nei processi decisionali degli enti, con conseguente condizionamento di quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare un controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (cfr. Sez. Autonomie, n. 5/2006). Ne consegue, altresì, che quella consultiva non può sovrapporsi ed interferire con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile, cfr. deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 11/2020/QMIG).

1.4 Tanto premesso, si ritiene che il quesito posto dal Comune di Ranzo soddisfi i requisiti di ammissibilità oggettiva, vertendo, in ultima analisi, sulle condizioni che devono sussistere ai fini dell'acquisizione di una partecipazione in una società e venendo, quindi, in rilievo la disciplina di cui al d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico sulle società partecipate - TUSP), astrattamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica come sopra delineata. Tuttavia, potendo il parere essere reso solamente in relazione a questioni astratte relative alla possibilità di acquisire partecipazioni, non possono, invece, rilevare le questioni di carattere concreto rappresentate dall'ente in relazione all'assetto e alla gestione dell'ATO, ovvero all'obbligo - o meno - di partecipare alla società da quest'ultimo individuata per la fornitura del servizio (questioni che, peraltro, sono anche state oggetto di recente pronunciamento da parte del Consiglio di Stato, cfr. sez. II - 10 novembre 2021, n. 7476).

2. Passando all'esame del merito della questione, come delimitata al paragrafo che precede, occorre innanzitutto precisare i requisiti necessari affinché un ente possa procedere all'acquisizione di partecipazioni in società. Il TUSP, oltre a delimitare le tipologie di società di

cui un ente può detenere partecipazioni (società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa, cf. art. 3), prevede la necessità di un collegamento funzionale tra lo scopo perseguito con la costituzione della società o con l'acquisizione/mantenimento di quote societarie e la finalità istituzionale dell'ente pubblico (cfr. sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia, 31/2021/PAR). Tale collegamento è declinato dal legislatore stesso, laddove, all'art. 4 TUSP, perimetra le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, specificando che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

2.1 Procedendo ad esaminare i requisiti di carattere finanziario che devono essere vagliati dall'ente al momento dell'acquisto di una partecipazione, questi non sono dettagliatamente elencati dal legislatore. Soccorrono, tuttavia, le disposizioni di cui all'art. 5 TUSP in materia di motivazione dell'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni (atto oggetto, peraltro, del vaglio di questa Corte ai sensi del comma 3 del citato articolo).

Tra i parametri motivazionali figurano le ragioni e le finalità che giustificano la scelta di acquisizione della partecipazione, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

I parametri sopra riportati sono stati declinati con maggiore dettaglio nella pronuncia n. 16/SSRICO/2022/QMIG delle Sezioni riunite di questa Corte, che ha chiarito come che la motivazione deve dare conto *“sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel business plan, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di*

policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome” e ha, altresì, precisato il requisito della sostenibilità economica dell’acquisto della partecipazione, che “assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato”.

L’art. 5 TUSP, poi, deve essere letto in relazione anche con altre disposizioni contenute nel medesimo plesso normativo, ed in particolare gli artt. 14, 20 e 21.

L’art. 14, nel disciplinare la crisi d’impresa di società a partecipazione pubblica, prevede l’inidoneità – nel caso in cui emergano indicatori di crisi aziendale – del mero ripianamento delle perdite da parte dell’amministrazione sociale quale provvedimento necessario al fine di prevenire l’aggravamento della crisi. Inoltre, il c. 5, dispone che le amministrazioni sociali, salvo alcune deroghe ivi enunciate e quanto previsto dagli artt. 2447 e 2482-ter c.c., non possono sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

L’art. 20 – che ha introdotto lo svolgimento periodico, e non più occasionale, di analisi dell’assetto delle partecipazioni al fine dell’assunzione, ove ne ricorrano i presupposti, di piani di razionalizzazione – individua tra le ragioni di necessaria adozione di un piano di riassetto, il fatto che la società abbia conseguito – nel triennio precedente a quello della rilevazione – un fatturato annuo medio inferiore al milione di euro o che – condizione tuttavia non rilevante per le società costituite per la gestione di un servizio di interesse generale – abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Infine, l’art. 21 TUSP, ha disposto che laddove le società partecipate da enti locali presentino un risultato di esercizio negativo, questi accantonino nell’anno successivo – in apposito fondo vincolato – un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Dall’analisi delle disposizioni richiamate emerge, quindi, che le valutazioni di carattere finanziario che l’ente deve compiere al momento della valutazione dell’acquisto di una

partecipazione societaria debbono necessariamente avere carattere attuale ma altresì, nei limiti di quanto possibile, anche prospettico. Ciò in quanto l'acquisto della partecipazione non deve essere vagliato solo in termini di esborso finanziario *una tantum* determinato dall'acquisto della quota societaria – che potrebbe avere anche valore contenuto e, quindi, non avere un impatto significativo sulla situazione finanziaria dell'ente – bensì, alla luce delle previsioni sopra descritte, in relazione alla complessiva situazione finanziaria della società e dei suoi possibili sviluppi, considerando le possibili ripercussioni sul bilancio dell'ente. Difatti, il divieto per l'ente – salvo in casi specifici – di procedere al c.d. soccorso finanziario (introdotto già nel 2010 con il d.l. n. 78), si pone come strumentale ad impedire il salvataggio in presenza di una gestione negativa, traslando sull'ente socio le perdite e permettendo a società non in grado di garantire una gestione efficiente - né tantomeno la copertura dei costi con i ricavi - di continuare ad operare. Eventualità, questa, peraltro, che si potrebbe potenzialmente porre anche in contrasto con la normativa europea in materia di aiuti di Stato (cfr. Corte di giustizia, sentenza 19 dicembre 2019, causa C-385/18). Pertanto, l'acquisto di una partecipazione in una società che già al momento dell'acquisizione presenta consistenti perdite dovrebbe essere vagliato alla luce dei profili ora richiamati e della sostenibilità finanziaria nonché della convenienza economica.

L'obbligo di costituzione del fondo perdite partecipate – misura volta a garantire accantonamenti prudenziali – in quest'ottica può essere letto come uno strumento finalizzato a disincentivare il mantenimento di partecipazioni in società che registrano perdite – posto che introduce un elemento di rigidità nel bilancio dell'ente socio, limitandone indirettamente la capacità di spesa (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 127/208/PAR). Anche in quest'ottica, quindi, la complessiva salute finanziaria della società deve essere attentamente vagliata al momento dell'acquisto, posto che la presenza di perdite implicherebbe l'obbligo per l'ente di destinare parte delle sue risorse al fondo perdite società partecipate aumentando, quindi, il livello totale delle risorse accantonate, valutazione che deve essere condotta alla luce della complessiva situazione finanziaria dell'ente stesso, nell'ottica della sostenibilità finanziaria.

Inoltre, la situazione finanziaria della società potrebbe, ai sensi dell'art. 20 TUSP, anche sottendere alla decisione di razionalizzazione della partecipazione e, quindi, anche della sua

possibile alienazione. Sicché l'acquisto di quote in una società che fin dal momento stesso dell'acquisizione potrebbe presentare delle caratteristiche che potenzialmente darebbero adito alla razionalizzazione non appare – in termini astratti – conforme ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, anche se le disposizioni da ultimo richiamate riguardano situazioni che si possono presentare quando la partecipazione è già detenuta dall'ente, apparirebbe contrario alla *ratio* delle stesse – nonché ai principi generali del TUSP, come delineati dall'art. 18 della l. delega n. 124/2015), che mirano ad una gestione economica ed efficiente delle partecipazioni pubbliche e ad una regolazione dei rapporti tra ente socio e società secondo i criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato, cfr. art. 18, c. 1, lett. b), lett. l e lett. m)2) – non ritenerle rilevanti anche nel momento valutativo dell'acquisizione della partecipazione, al fine di evitare di esporre l'amministrazione al rischio di future possibili ripercussioni finanziarie (sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2021/PAR).

Da tale quadro se ne inferisce, quindi, come già messo in luce dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, che *“seppure non esplicitato, un ulteriore limite può ritenersi implicito nel sistema: l'acquisto di una partecipazione in perdita strutturale, infatti, non appare operazione in linea con gli orientamenti normativi e giurisprudenziali in tema di partecipate pubbliche”* (sez. reg. contr. Piemonte n. 48/2017/PAR).

2.2 In conclusione, spetta all'ente la valutazione circa la sussistenza – o meno – delle condizioni sopra rappresentate, valutazioni che dovranno confluire nella motivazione rafforzata prevista dall'art. 5 TUSP per dell'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni.

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 Ranzo.

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

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 30 maggio 2024.

Il magistrato relatore

Elisabetta Conte



ELISABETTA CONTE
CORTE DEI CONTI
30.05.2024 13:43:28
GMT+00:00

Il Presidente

Maria Teresa Polverino



MARIA TERESA
POLVERINO
CORTE DEI
CONTI
31.05.2024
11:09:27
GMT+01:00

Depositato in segreteria

Il funzionario preposto



ANTONELLA
SFETTINA
31.05.2024
11:22:43
GMT+01:00