



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Giovanni Coppola, Fabio Viola, Anna Maria Lentini, Enrico Flaccadoro, Giuseppa Maneggio, Anna Luisa Carra, Rossella Scerbo, Vincenzo Palomba

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Luigi Caso, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Rossella Bocci, Donato Centrone, Marco Randolfi;

Referendari:

Patrizia Esposito

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 116/2023/QMIG del 6 aprile 2023, con la quale è stata rimessa al Presidente della Corte dei conti una questione di massima inerente al perimetro applicativo dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (*"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, di seguito anche TUSP), come novellato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTA l'ordinanza n. 8 del 13 aprile 2023, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito alle Sezioni riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia in ordine alla questione prospettata, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009;

UDITO, nell'adunanza del 26 aprile 2023, il relatore, Consigliere Donato Centrone

PREMESSO IN FATTO

1. La fattispecie sottoposta all'esame della Sezione remittente

Con nota 2 marzo 2023, acquisita dalla Sezione regionale di controllo per la Campania in data 3 marzo 2023, il dirigente dell'Area servizi finanziari, direzione partecipazioni e controllo analogo della Città metropolitana di Napoli ha trasmesso, *"con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del d.lgs. n.175/2016"*, la delibera di Consiglio n. 4 del 28 febbraio 2023. Nella citata nota viene riferito che, nell'ambito del processo di alienazione, agli enti di gestione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) *Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3*, della società controllata S.A.P.NA. spa (in attuazione della legge regionale della Campania n. 14 del 2016), si è posta la necessità di definire un intervento finanziario, da parte del socio, a favore della società, volto alla risoluzione di alcune problematiche, meglio descritte nella ridetta delibera di Consiglio n. 4 del 2023, avente ad oggetto *"Cessione del 51 per cento del capitale sociale di S.A.P.NA. S.p.A. agli Enti d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016 – Accantonamento delle somme per far fronte all'accollo futuro delle spese derivanti dai giudizi*

in corso relativi ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio da parte dei Comuni e trasmissione alla Corte dei conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del d.lgs. n. 175/2016".

Con tale provvedimento, il Consiglio metropolitano ha deliberato, tra l'altro, di creare, nel prossimo rendiconto di gestione, un fondo rischi di importo pari a euro 3.222.597, finalizzato all'eventuale accollo delle somme da riconoscere alla società S.A.P.NA. per il rimborso degli oneri connessi a numerosi contenziosi, non ammissibili fra i costi di gestione del servizio di smaltimento rifiuti (che compongono la tariffa, ai sensi della normativa vigente). A corredo del ridetto provvedimento sono stati trasmessi i pareri di regolarità tecnica e contabile dei dirigenti competenti, nonché ulteriore documentazione analiticamente elencata nella delibera di rimessione.

Al fine di motivare l'ammissibilità dell'esposto, eventuale, soccorso finanziario, essendo la società partecipata in perdita da oltre tre esercizi, la Città metropolitana, in aderenza al comma 5 dell'art. 14 del TUSP, ha evidenziato l'esigenza di garantire la continuità aziendale, trattandosi di società operante nell'essenziale settore del trattamento dei rifiuti, sottolineando la compatibilità alla luce della giurisprudenza contabile in materia e rinviando ad un piano industriale che dimostrerebbe la possibilità di ripristinare l'equilibrio finanziario.

2. La questione interpretativa di interesse generale sollevata dalla Sezione remittente

Sulla base di quanto riportato, in sintesi, nel precedente paragrafo, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha ritenuto necessario rimettere al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto-legge n. 78 del 2009, ovvero alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, una questione di massima di interesse generale. In particolare, alla luce di analitiche e articolate motivazioni, la Sezione regionale ha sottoposto la seguente questione interpretativa: *"Se rientrino nel perimetro applicativo dell'esame*

rimesso alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P., gli atti deliberativi dell'amministrazione adottati ai sensi dell'art. 14 comma 5 e in particolare aventi ad oggetto i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo (e cioè 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) 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 che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni".

3. Le prospettazioni interpretative della Sezione remittente

3.1 La Sezione regionale di controllo per la Campania propone due letture alternative. In primo luogo, evidenzia che, seguendo un approccio interpretativo maggiormente aderente alla lettera dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, la delibera con la quale l'amministrazione socia sceglie di finanziare una partecipata in perdita, in presenza dei presupposti di cui al comma 5 dell'art. 14, non rientrerebbe nell'ambito di operatività dell'esame preliminare ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP, che espressamente limita il sindacato del Giudice contabile alle sole ipotesi in cui l'ente pubblico intenda costituire una società o acquisire una partecipazione (in termini, queste Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 16 e n. 19/2022/QMIG).

L'intervenuta modifica del comma 3 dell'art. 5, ad opera della legge n. 118 del 2022, non avrebbe mutato il precedente ambito applicativo dell'art. 14, comma 5, TUSP, con permanente trasmissione del provvedimento di soccorso finanziario, da parte del socio pubblico, alla Corte dei conti, *"a fini conoscitivi"*.

Tale soluzione ermeneutica inquadra il richiamo alle *"modalità"* di cui all'articolo 5, operato dal successivo art. 14, comma 5, TUSP, come rinvio *"statico"*, con incorporazione della disposizione oggetto del rinvio in quella rinviante.

Secondo tale prospettiva, la Corte dei conti continuerebbe ad utilizzare i documenti trasmessi con la ridetta comunicazione nell'ambito dei vari poteri di controllo attribuiti dalla legge (anche ai fini dell'eventuale segnalazione di ipotesi di

responsabilità erariale, ex art. 52 d.lgs. n. 174 del 2016). Il pregio di tale indirizzo, a giudizio della Sezione remittente, sarebbe di assicurare maggiore certezza di diritto, rendendo impermeabile il comma 5 dell'art. 14 alle modifiche apportate all'art. 5.

3.2. La medesima Sezione ritiene, tuttavia, possibile una lettura sistematica del novellato art. 5 e degli articoli 14 e 4 del medesimo d.lgs. n. 175 del 2016, tenendo conto delle intenzioni del legislatore del Testo unico tese a razionalizzare l'impiego del modello societario da parte delle pubbliche amministrazioni, limitandone il ricorso ai casi in cui lo stesso non solo sia strettamente necessario, ma anche conveniente e finanziariamente sostenibile.

L'esigenza di un coordinamento normativo suggerirebbe, ad opinione della Sezione remittente, l'impiego di criteri ermeneutici in grado di favorire l'applicazione di entrambe le disposizioni in rilievo (art. 5 e art. 14, comma 5, TUSP), lettura integrata che troverebbe fondamento nei principi generali dell'ordinamento, in base ai quali le norme devono essere interpretate non solo nel senso palesato dal significato proprio delle parole, ma anche della loro connessione e tenendo in considerazione l'intenzione del legislatore (art. 12 disp. prel. cod. civ.).

Seguendo tali coordinate ermeneutiche l'intervenuta modifica dei poteri del giudice contabile, operata dal novellato comma 3 dell'art. 5 (in ordine alle *"modalità"* di esercizio), avrebbe effetti anche sulla previsione del comma 5 dell'art. 14 TUSP. Infatti, l'art. 5, comma 3, nella formulazione oggi vigente, non prevede una comunicazione *"a fini conoscitivi"*. Il rinvio che l'art. 14, comma 5, fa all'art. 5 del medesimo TUSP dovrebbe intendersi come *"dinamico o mobile"* (che, a differenza di quello *"statico"*, tiene conto del testo in vigore al momento dell'applicazione della norma).

La riscrittura del comma 3 del menzionato art. 5 e il richiamo che, a quest'ultima disposizione, fa l'art. 14, comma 5, TUSP consentirebbero di comprendere, nell'ambito oggettivo dell'esame preliminare di cui al richiamato art. 5, accanto alle deliberazioni con cui la PA diventa socia, anche quelle in cui decide di conservare la qualifica di socio, nonostante la condizione di crisi della società.

Tale esegesi sarebbe coerente con l'onere di motivazione qualificata gravante sulla pubblica amministrazione, chiamata a valutare il mantenimento della società partecipata in perdita, attraverso l'approvazione di apposito piano di risanamento, che deve dimostrare, tra l'altro, *il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni* (art. 14, comma 5, TUSP). L'onere di motivazione analitica di tale tipo di decisione, secondo il consolidato avviso della giurisprudenza contabile, si intende soddisfatto solo ove si dia puntuale contezza della coerenza con lo specifico interesse pubblico perseguito e delle ragioni economico-giuridiche dell'operazione, che non potrebbero che implicare anche la valutazione dell'opportunità di conservazione in vita della società o del mantenimento della partecipazione (fra le altre, Corte conti, SRC Veneto, deliberazioni n. 18/2021/PAR e n. 119/2020/PAR; SRC Lazio, n. 66/2018/PAR e n. 1/2019/PAR; SRC Liguria, n. 84/2018/PAR).

Il descritto onere di motivazione confermerebbe l'assonanza della verifica intestata al giudice contabile dall'art. 5, comma 3, a quella di cui all'art. 14, comma 5, parte seconda, del TUSP, che, in entrambi i casi, verrebbe a svolgersi secondo analoghi parametri di sostenibilità finanziaria e convenienza economica, nonché di efficacia, efficienza ed economicità (fra le altre, Corte conti, SRC Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR; SRC Basilicata, n. 28/2011/PAR; SRC Emilia Romagna, n. 33/2011/PAR; SRC Veneto, n. 434/2012/PAR).

La delibera di rimessione ricorda che, al pari di ogni socio di capitali, anche il socio pubblico risponde delle obbligazioni sociali nei limiti della quota conferita (salvo che sia direttamente esposto nei confronti dei creditori della società). Ove, invece, ripiani i debiti della società, rinunciando al limite legale della responsabilità patrimoniale, di fatto si accolla oneri di un soggetto terzo. Pertanto, è tenuto ad evidenziare la ragione economico-giuridica dell'operazione, quale la sussistenza di un prevalente interesse pubblico (assicurare la continuità del servizio gestito; non perdere beni necessari per la sua erogazione; etc.), nonché la convenienza economica e sostenibilità finanziaria della scelta (fra le altre, Corte conti, SRC Piemonte, deliberazione n. 99/2015/PRSE; SRC Abruzzo, n. 157/2020/PAR).

A sostegno di tale soluzione ermeneutica militerebbe, altresì, la previsione dell'art. 4 TUSP, che imporrebbe alle PA di valutare la presenza del cd. "*vincolo di scopo pubblico*" anche nella scelta di mantenere una partecipazione già detenuta, insita nella decisione di trasferire risorse straordinarie alla partecipata (non solo nel caso di costituzione di un nuovo soggetto o di acquisto di partecipazioni, fattispecie a cui si riferisce la lettera della legge). Secondo tale tesi, anche in caso di trasferimenti straordinari in favore di società in perdita per tre esercizi consecutivi, la PA socia si troverebbe in una situazione assimilabile a quella di acquisto di una partecipazione, essendo chiamata a motivarne il mantenimento in un momento di crisi economico-finanziaria.

Il pregio di tale soluzione interpretativa, conclude la Sezione Campania, sarebbe quello di assicurare una lettura integrata della novella apportata dalla legge n. 118 del 2020 con l'impianto normativo originario del Testo unico delle società pubbliche, valorizzando la sostanziale analogia delle valutazioni cui è chiamata l'amministrazione socia, prima, e il giudice contabile, poi.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il perimetro applicativo dell'art. 5 TUSP nelle precedenti pronunce nomofilattiche delle Sezioni riunite in sede di controllo

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287) e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità del provvedimento a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla

sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata già oggetto di esame, in sede nomofilattica, da parte di queste Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazioni n. 16/QMIG/2022 e n. 19/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa di costituire un nuovo soggetto societario o di acquisire la partecipazione in una società già esistente, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Ciò *“in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”* (deliberazione n. 16/QMIG/2022).

In ragione della riferita *ratio legis*, è stato ritenuto, inoltre, che l'ambito operativo della norma non comprende anche le c.d. *“operazioni straordinarie”*, come la trasformazione, la fusione e la sottoscrizione di un aumento di capitale, presupponendo, queste ultime, la pregressa titolarità della posizione di socio e non il suo acquisto (deliberazione n. 19/QMIG/2022).

2. La procedura di c.d. “soccorso finanziario” ex art. 14, comma 5, TUSP

A giudizio della Sezione remittente, la fattispecie descritta dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, sarebbe diversa da quelle appena richiamate, già oggetto di scrutinio da parte di queste Sezioni riunite in sede di controllo.

La ridetta disposizione, in coerenza con la normativa in materia di aiuti di Stato, vieta, salvo i casi di cui agli artt. 2447 e 2482-ter del Codice civile, operazioni di *“soccorso finanziario”*, da parte delle PA socie, in favore delle società partecipate che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

La *ratio* è di impedire che, attraverso aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o il rilascio di garanzie in favore di società in perdita strutturale, venga meno l'effetto segregativo, proprio dell'autonomia finanziaria delle società di capitali, facendo refluire i debiti della società sul bilancio dell'ente

socio. L'autonomia patrimoniale delle società, infatti, non è solo funzionale a garantire la *par condicio creditorum* (art. 2740 cod. civ.), evitando posizioni di ingiustificato privilegio a favore di alcuni di essi, ma rappresenta un presidio per la tutela delle risorse pubbliche, poiché preserva il bilancio dell'ente socio dal rischio di dover rispondere di un debito altrui.

Tale divieto non opera, tuttavia, in modo assoluto, contemplando la legge casi in cui è ammesso un intervento finanziario dell'ente pubblico socio anche in ipotesi di protratta crisi economica della partecipata.

L'art. 14, comma 5, TUSP prevede, in primo luogo, la possibilità di ricapitalizzare le società pubbliche in perdita protratta ove ricorrano i presupposti degli articoli 2447 (per le S.p.A.) e 2482-ter (per le s.r.l.) cod. civ. (riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale). Tale possibilità, come da lettura consolidata della giurisprudenza contabile, non è, tuttavia, priva di limiti. Infatti, il richiamato inciso "*salvo quanto previsto dall'art. 2447 e 2482 ter*" (già presente nel previgente art. 6, comma 19, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010) non costituisce un comportamento obbligato, ma consente al socio pubblico di valutare, nell'ambito della propria discrezionalità, se vi siano le condizioni per ricapitalizzare ovvero procedere allo scioglimento della società, dandone conto nel provvedimento deliberativo (in cui vanno esplicitate le ragioni per le quali risulta preferibile, per gli interessi pubblici, finanziare la ricapitalizzazione della società, piuttosto che prendere atto dell'erosione del capitale al di sotto del limite legale e, di conseguenza, dello scioglimento della società).

Il rispetto del principio di c.d. "*legalità finanziaria*", anche nel caso di gestione delle situazioni di crisi finanziaria delle società partecipate, presuppone, pertanto, una prodromica valutazione della convenienza economica di un eventuale intervento di soccorso straordinario, della sua sostenibilità finanziaria, nonché dell'efficacia, efficienza ed economicità della scelta amministrativa, quali corollari del buon andamento ex art. 97 Cost. A tal fine, è stato sottolineato come sia indispensabile che la decisione dell'amministrazione socia sia supportata da un programma industriale (o piano economico-finanziario) idoneo ad assicurare, in

prospettiva, l'equilibrio tra costi e ricavi almeno nel medio periodo (per esempio, Corte conti, SRC Lazio, delibera n. 1/2019/PAR).

L'art. 14, comma 5, TUSP consente, inoltre, di soccorrere finanziariamente le società che abbiano registrato perdite negli ultimi tre esercizi in due ulteriori ipotesi: *i)* interventi autorizzati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta dell'amministrazione interessata e proposta del MEF, funzionali a salvaguardare la continuità nella prestazione dei servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza, l'ordine pubblico e la sanità (art. 14, comma 5, terzo periodo); *ii)* trasferimenti straordinari dell'ente pubblico socio, disposti 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 che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni (art. 14, comma 5, secondo periodo). In quest'ultimo caso, la norma, non modificata rispetto alla sua formulazione originaria, ha previsto la comunicazione alla Corte dei conti *"con le modalità di cui all'articolo 5"*.

A giudizio della Sezione remittente l'operazione approvata dalla Città metropolitana di Napoli con la delibera di Consiglio n. 4/2023 (comunicata *"con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del d.lgs. n. 175/2016"*) si inquadrirebbe in una delle ipotesi di *"trasferimenti straordinari"*, di cui all'esposto art. 14, comma 5, secondo periodo, TUSP. Pertanto, porrebbe, preliminarmente, il problema interpretativo di stabilire se un intervento finanziario a favore di una società in perdita da oltre tre esercizi rientri nel perimetro applicativo dell'esame preliminare intestato alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, come novellato dalla legge n. 118 del 2022.

3. Il rapporto fra l'art 14, comma 5, e l'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP

Il dubbio ermeneutico sollevato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania attiene alla corretta interpretazione del rinvio contenuto nell'art. 14 comma 5, del TUSP all'art. 5 del medesimo Testo unico, in particolare al significato

della locuzione “*comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all’articolo 5*”, contenuto nella prima disposizione citata, alla luce della recente riscrittura dei commi 3 e 4 della seconda da parte della legge n. 118 del 2022.

In tal senso, l’art. 5, nella previgente formulazione, non prevedeva particolari “*modalità*” in ordine alla comunicazione delle delibere adottate dalle “*amministrazioni pubbliche*” (come definite dall’art. 2, comma 1, lett. *a*), del TUSP, fra cui, gli enti locali), limitandosi ad individuare la sezione della Corte dei conti competente, da effettuare secondo i criteri declinati dal comma 4 (rimasti immutati, ed a cui può farsi rinvio).

Quanto, invece, alle finalità della comunicazione, prima della novella del 2022, il comma 3 dell’art. 5 prevedeva l’invio alla Corte dei conti di un atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria “*a fini conoscitivi*”. Nulla precisava in ordine alla natura, ai parametri ed agli esiti del controllo rimesso al giudice contabile. Nel silenzio del legislatore, in conformità ai principi di legalità e tipicità dei poteri del giudice (desumibile dall’art. 101, comma secondo, Cost.), l’orientamento interpretativo è stato di ritenere che il richiamato obbligo di comunicazione sia strumentale all’esercizio degli altri poteri di controllo attribuiti dalla legge alla Corte dei conti. In primo luogo, quelli risultanti dal medesimo Testo unico delle società pubbliche, che, all’art. 20, impone di esaminare gli annuali piani di revisione periodica delle partecipazioni societarie; inoltre, quelli di c.d. *legalità finanziaria* su enti locali, enti del servizio sanitario nazionale e regioni (ex art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174 del 2012 e art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000), di cui costituisce parametro l’incidenza della situazione economica delle società partecipate sui bilanci degli enti soci; ancora, la parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni (artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934 e art. 1, comma 5, d.l. n. 174 del 2012); infine, per gli enti locali, la verifica di adeguatezza dei controlli interni sulle società partecipate, ex artt. 147, 147-*quater* e 147-*quinquies* del d.lgs. n. 267 del 2000, produttore, in caso di omissione o inadeguatezza, anche una specifica ipotesi di responsabilità sanzionatoria).

In tale contesto, l'art. 14, comma 5, seconda parte, del TUSP prescriveva (e prescrive) alle amministrazioni di comunicare alla Corte dei conti (in virtù del richiamo alle *“modalità”* di cui alla previgente formulazione dell'art. 5 TUSP) eventuali *“interventi straordinari”* a favore di società in protratta perdita d'esercizio, consentendo alla sezione competente di effettuare, utilizzando i poteri di controllo attribuiti dall'ordinamento (nei termini, parametri ed esiti definiti dalla legge per ciascuno di essi), un esame dei rapporti economico-finanziari tra l'amministrazione socia e la società partecipata, nonché sulla necessità e legittimità di un intervento straordinario di soccorso finanziario.

La sopravvenuta modifica del comma 3 dell'art. 5 TUSP, ad opera della legge n. 118 del 2022, non accompagnata da una contestuale revisione dell'art. 14, comma 5, pone, a giudizio della Sezione remittente, un problema di coordinamento interpretativo tra le due disposizioni, incentrato in particolare sul se la Corte dei conti debba svolgere il *“nuovo”* esame preliminare di cui all'art. 5, comma 3, TUSP anche sui provvedimenti di *“soccorso finanziario”* a favore di società in protratta perdita d'esercizio. Si tratta, in altre parole, di stabilire se il richiamo *“alle modalità di cui all'art. 5”*, cui deve conformarsi la comunicazione da parte del socio pubblico, che intenda finanziare una società in perdita strutturale, sia da intendersi come rinvio *“statico”* o *“dinamico”*.

4. La diversità della procedura di esame ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP rispetto alle operazioni di soccorso finanziario ex art. 14, comma 5, secondo periodo, TUSP

4.1. Preliminarmente, preme evidenziare come la fattispecie sottoposta alla Sezione regionale di controllo per la Campania, in base a quanto desumibile dalla pronuncia di rimessione n. 116/2022/QMIG e dalla documentazione ivi richiamata, non approva, al momento, un'operazione di *“soccorso finanziario”*, limitandosi la delibera n. 4/2023 dalla Città metropolitana di Napoli (inviata alla Sezione regionale della Corte in dichiarata aderenza al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del d.lgs. n. 175 del 2016) a *“disporre nel prossimo Rendiconto di gestione la creazione di un Fondo rischi futuri di importo pari a € 3.222.597,00 finalizzato all'eventuale accollo delle somme da*

riconoscere alla S.A.P.NA. S.p.A. per il rimborso degli oneri connessi ai giudizi di cui in premessa, che non sono ammissibili fra i costi di gestione del servizio di smaltimento rifiuti che compongono la tariffa ai sensi della normativa vigente”.

La delibera citata, pertanto, non autorizza un, attuale, intervento di soccorso finanziario, ex art. 14, comma 5, TUSP, a favore di società in protratta perdita, ma esclusivamente (in aderenza a quanto previsto dall’art. 167, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dal paragrafo 5.2.h) del Principio contabile applicato della contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011) un accantonamento a fondo rischi nel rendiconto in fase di approvazione (il cui termine scade il 30 aprile, ex art. 227 TUEL), ai fini di un “*eventuale accollo*” di somme che la società sia chiamata a dover pagare in caso di condanna in contenziosi pendenti.

Di conseguenza, l’Amministrazione socia, alla conclusione dei ridetti contenziosi, dovrà adottare (ed inviare alla Corte dei conti, ai sensi dell’art. 14, comma 5, TUSP) un ulteriore provvedimento, con cui motivi l’eventuale decisione di effettuare “*trasferimenti straordinari*” a favore di società in protratta perdita d’esercizio, sempre che gli esiti dei giudizi siano sfavorevoli (e che l’esecuzione della sentenza sia richiesta alla società, trattandosi, in base a quanto desumibile dalla documentazione prodotta alla Sezione regionale di controllo, di giudizi che hanno visto, in precedenti occasioni, condannare in solido la PA socia e la società).

Pertanto, al momento dell’insorgenza della necessità di effettuare un trasferimento straordinario, la Città metropolitana di Napoli potrebbe non essere più socia della società S.A.P.NA., di cui, in base a quanto desumibile dalla citata delibera di consiglio n. 4/2023 (e documentazione allegata), ha ceduto la quota di maggioranza (51 per cento) agli enti d’ambito del servizio di gestione rifiuti e, in ragione della legge regionale n. 14 del 2016, nonché dal recente decreto di riordino dei servizi pubblici locali, d.lgs. n. 201 del 2022, dovrebbe alienare anche l’ulteriore 49 per cento (per inciso, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha già esaminato, invece, secondo la procedura prevista dai novellati commi 3 e 4 dell’art. 5 TUSP, gli atti di acquisti delle quote di S.A.P.NA. da parte degli enti d’ambito, cfr. deliberazioni n. 82, 83 e 84/2023/PASP).

La delibera n. 4/2023, adottata dalla Città metropolitana di Napoli, pertanto, non approva, allo stato, né un'operazione di trasferimento straordinario a favore di società in protratta perdita (a cui è, eventualmente, prodromica), né di acquisto di partecipazioni societarie (nemmeno all'esito di eventuali operazioni straordinarie, quali aumento di capitale o fusioni).

Di conseguenza, da un lato, non costituisce atto funzionale all'attivazione dei poteri di esame preliminare da parte della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP (non integrando una fattispecie di acquisto di partecipazioni) e, dall'altro, non delibera ancora un "*soccorso finanziario*", ma solo l'accantonamento di risorse finanziarie strumentali a tal fine (delibera inviata dall'Amministrazione alla Sezione regionale di controllo in quanto prodromica ad un'eventuale trasferimento straordinario di risorse ex art. 14, comma 5, TUSP).

Può essere, altresì, ricordato, in proposito, come la focalizzazione dell'esame preliminare, ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP, alla sola tipologia di atti espressamente previsti dalla norma (di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisto di partecipazioni), a differenza di altre modalità di controllo attribuite dalla legge alla Corte dei conti (incentrate su una complessiva gestione, ex art. 3 legge n. 20 del 1994 o su parametri funzionali a prevenire rischi di squilibri di bilancio, ex art. 148-bis TUEL, etc.) sia già stata evidenziata da queste Sezioni riunite nelle citate deliberazioni n. 16 e 19/2022/QMIG.

Nella seconda, in particolare, *mutatis mutandis*, è stato puntualizzato come, in una operazione di aumento di capitale, la prima fase, rappresentata dalla delibera di aumento, consiste in un atto di organizzazione interno alla società, di regola riservato all'assemblea dei soci. Detta delibera non determina un effetto immediato sulla partecipazione del socio e, pertanto, il provvedimento dell'ente pubblico, che ne autorizza l'approvazione in assemblea, non rientra fra gli atti da trasmettere alla Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP. Alla ridetta delibera societaria fa seguito, poi, l'eventuale adesione all'aumento da parte dell'ente pubblico, già socio o interessato a divenire tale, mediante conferimento in denaro o in natura. Detta volontà si manifesta con la sottoscrizione di una quota dell'aumento deliberato, atto

autonomo e distinto rispetto al voto espresso dal socio durante l'assemblea. Solo in questa seconda fase l'atto decisionale dell'ente pubblico, di autorizzazione alla sottoscrizione dell'aumento di capitale, deve essere assoggettato all'esame preliminare della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (e solo ove, in aderenza al combinato disposto con l'art. 8, comma 1, TUSP, intervenga da parte di ente pubblico terzo, in precedenza non socio).

4.2. Tanto premesso, per quanto riguarda, nello specifico, la valutazione della questione di massima sollevata dalla Sezione remittente ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, non può che ribadirsi che, sul piano letterale, l'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 enuncia, puntualmente, le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame preliminare della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* (incluse quelle miste, disciplinate dal successivo art. 17) e di *"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di amministrazioni pubbliche.

La *"tassatività degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti"* ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP (che, peraltro, come meglio esposto in seguito, non determina l'effetto di sottrarre a controllo altre operazioni intercorrenti fra socio e società) è già stata sottolineata da queste Sezioni riunite nella delibera n. 19/2022/QMIG.

In assenza di un espresso intervento da parte del legislatore (che non ha novellato altre norme del Testo unico, che pure prevedono la trasmissione di atti alla Corte dei conti) è stata ritenuta preferibile un'interpretazione che limita la procedura di esame preliminare, introdotta dalla novella operata dalla legge n. 118 del 2022, alle sole ipotesi prese espressamente in considerazione dal legislatore.

Anche nella relazione al disegno di *"legge annuale per il mercato e concorrenza 2021"* (sfociato poi nell'approvazione della legge n. 118 del 2022, che, all'art. 11, ha novellato l'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP), oggetto, fra l'altro, di specifica audizione richiesta a queste Sezioni riunite (deliberazione n. 1/2022/AUD), è stato evidenziato come l'intervento normativo fosse teso a superare *"l'esistenza di criticità in sede di*

controllo della Corte dei conti sugli atti di costituzione di società pubbliche o di acquisto di partecipazioni, soprattutto sotto il profilo della frammentazione degli esiti”, senza che possa desumersi una volontà di estensione ad altri momenti di esame da parte della Corte dei conti, sia sugli atti adottati dagli enti soci (per es., art. 20) che delle società pubbliche (per es., ex artt. 11 e 19), già previsti dal medesimo TUSP.

Di conseguenza, in sede di audizione (deliberazione n. 1/2022/AUD), queste Sezioni riunite avevano condiviso l’obiettivo di precisare i parametri e gli esiti del controllo *“nella fase di costituzione e/o di acquisizione della partecipazione”* (con un esame preliminare che consente di intervenire, tempestivamente, su una scelta che può riflettersi, non sempre positivamente, sulla gestione dell’ente, prima della sua effettiva attuazione).

Appare opportuno evidenziare, altresì, come il rinvio operato dall’art. 14, comma 5, del TUSP non faccia riferimento espresso al comma 3 dell’art. 5 (che, nella formulazione antecedente alla novella operata con la legge n. 118 del 2022 prevedeva una comunicazione *“a fini conoscitivi”* e, attualmente, esplicita tempi, parametri ed esiti della verifica rimessa alla Corte dei conti), ma, piuttosto, alle *“modalità di cui all’articolo 5”*, disposizione dal contenuto articolato, non attinente, integralmente, alla disciplina dei poteri di controllo da parte della Corte dei conti (i commi 1 e 2 impongono, infatti, obblighi motivazionali all’amministrazione pubblica procedente; i successivi 3 e 4 prescrivono, invece, un obbligo di invio all’Autorità garante della concorrenza e del mercato ed alla Corte dei conti, individuando, per quest’ultima, le sezioni competenti).

Pertanto, in ragione dell’assenza di un espresso intervento da parte del legislatore sull’art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, né sulle altre norme del Testo unico che, parimenti, prevedono l’invio di atti alla Corte dei conti (art. 20, per i piani di revisione periodica delle partecipazioni e le relazioni sui risultati conseguiti; art. 4, comma 9, per eventuali provvedimenti di presidenti di regione tesi a escludere società regionali dal vincolo di stretta inerenza alla missione istituzionale dell’ente socio; art. 11, comma 3, per le delibere delle società a controllo pubblico di opzione per l’organo di amministrazione collegiale), si ritiene che la procedura di

esame preliminare ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP, da effettuare nei termini ivi prescritti e che esita in un “*parere*”, passibile di superamento da parte dell’amministrazione pubblica procedente, sia limitata, in aderenza alla lettera della legge e all’intenzione del legislatore (desumibile dalla relazione di accompagnamento alla novella normativa), ai soli atti di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni (anche ove effetto di sottoscrizione di aumenti di capitale da parte di PA non socia).

4.3. La Sezione remittente, nel prospettare, fra l’altro, la tesi che l’esame degli atti di soccorso finanziario ex art. 14, comma 5, TUSP vada effettuato, dalla Corte dei conti, alla luce del richiamo alle “*modalità*” di cui all’art. 5, nel testo risultante dalla novella apportata dalla legge n. 118 del 2022, seguendo la procedura, i parametri e gli esiti dei commi 3 e 4 del ridetto art. 5, ha valorizzato le intenzioni del legislatore del d.lgs. n. 175 del 2016, tese a razionalizzare l’impiego del modello societario da parte delle pubbliche amministrazioni, limitandone il ricorso ai casi in cui lo stesso non solo sia strettamente necessario, ma anche conveniente e finanziariamente sostenibile. Tali intenzioni, tuttavia, erano già presenti nella formulazione originaria del Testo unico, quale desumibile, oltre che ai principi esplicitati nell’art. 1, nelle disposizioni degli articoli 4, commi 1 e 2, 5, commi 1 e 2, 20 e 24, in un contesto normativo in cui l’invio di una delibera di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni (e, per effetto del rinvio presente nell’art. 14, comma 5, TUSP all’art. 5, di soccorso finanziario a società in protratta perdita d’esercizio) era previsto a “*fini conoscitivi*” (art. 5, comma 3, nell’originaria formulazione). In virtù della novella operata con la legge n. 118 del 2022 non vi è stato un mutamento degli obiettivi complessivamente perseguiti dal legislatore con la disciplina delle società a partecipazione pubblica, ma solo un rafforzamento, attraverso un esame preliminare, del controllo della Corte dei conti sulle, sole, decisioni di costituzione o acquisto di partecipazioni societarie.

Inoltre, è stato prospettato che l’esame delle operazioni di trasferimento straordinario ex art. 14, comma 5, TUSP, mediante la procedura prescritta dal novellato art. 5, commi 3, e 4, sarebbe coerente con l’onere di motivazione qualificata gravante, in entrambi i casi (con parametri, invero, esplicitati dalla norma in caso di costituzione/acquisizione; elaborati dalla giurisprudenza per le ipotesi di soccorso

finanziario), sulla pubblica amministrazione. Sotto tale profilo, queste Sezioni riunite, nella deliberazione n. 16/2022/QMIG, hanno puntualizzato come vada distinto l'onere di motivazione analitica, imposto, alle amministrazioni che intendano costituire società o acquisire partecipazioni, dai commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (che esisteva, nei medesimi termini, anche prima della novella operata dalla legge n. 118 del 2022), dalla procedura di esame preliminare da parte della Corte dei conti, e relativi parametri ed esiti, oggetto delle modifiche apportate ai commi 3 e 4 del medesimo art. 5 del TUSP. Pertanto, non appare possibile desumere, dalla presenza di un simile obbligo di motivazione analitica, prescritto dalla legge alle PA socie, una medesima procedura di esame (in termini, parametri ed esiti) da parte della Corte dei conti.

Preme evidenziare, inoltre, che il novellato art. 5, comma 3, del TUSP, nel precisare i parametri a cui deve conformarsi l'esame della Corte dei conti (e, indirettamente, l'operato dell'amministrazione), fa rinvio a norme dettate, specificatamente, per le operazioni di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni (*"conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8"*), disposizioni recanti regole di competenza, procedurali e di contenuto motivazionale che l'ente pubblico socio che intenda autorizzare un'operazione di soccorso finanziario straordinario dovrebbe osservare, ma che risultano non coerenti con le ridette operazioni (può farsi rinvio, per esempio, all'obbligo di indicare gli elementi essenziali dell'atto costitutivo), salvo, in caso di inosservanza, produrre sanzioni, anche di tipo civilistico (cfr. art. 7, comma 6, e 8, comma 2, TUSP). Il legislatore, infatti, non estende le ridette regole di competenza, procedurali e motivazionali agli interventi di *"soccorso finanziario"*, a differenza delle operazioni elencate nell'art. 7, comma 7, e 8, comma 2, TUSP, fra cui quelle di sottoscrizione di aumento di capitale sociale solo ove comportino, tuttavia, l'acquisto della qualità di socio (discrimine utilizzato dalla deliberazione di queste Sezioni riunite n. 19/2022/QMIG al fine di delimitare l'ambito di applicazione oggettivo della procedura ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP, ai provvedimenti degli enti pubblici che autorizzano c.d. *"operazioni straordinarie"*).

4.4. Sotto altro profilo, nella citata deliberazione n. 19/2022/QMIG, queste Sezioni riunite avevano sottolineato i problemi di coordinamento che pone la valutazione preliminare, secondo la procedura disciplinata dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, delle operazioni di aumento di capitale, proprio rispetto alle regole in materia di crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica, oggetto di considerazione nell'art. 14 del TUSP. Nello specifico, era stato evidenziato come, nella situazione patologica della società in perdita per almeno tre esercizi, la sottoscrizione di un aumento di capitale da parte dell'amministrazione costituisca uno dei provvedimenti di sostegno straordinario, di regola non autorizzabile. Tuttavia, al ricorrere delle esigenze indicate dal terzo periodo del comma 5 dell'art. 14 TUSP, siffatto intervento, in via derogatoria, può essere autorizzato, 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. Inoltre, l'art. 14, comma 5, secondo periodo, TUSP consente trasferimenti straordinari a società in perdita protratta previa presentazione di un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Nell'occasione, era stato osservato come entrambe le deroghe delineate dall'art. 14, comma 5, TUSP pongano problemi di coordinamento interpretativo. Nel primo caso, la sottoposizione dell'atto autorizzativo al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, appare non conciliabile con un eventuale parallelo esame ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP; nel secondo, la misura di sostegno, si iscrive in un piano di risanamento per il quale l'art. 14 TUSP prevede la comunicazione alla Corte dei conti, da effettuarsi nel rispetto del riparto di competenze fissato dal comma 4 dell'art. 5.

Di conseguenza, dagli elementi motivazionali in parte richiamati anche in precedenza (per il complesso dei quali si fa rinvio alla deliberazione n. 19/2022/QMIG), queste Sezioni riunite hanno ritenuto che le operazioni di aumento di capitale (integranti una delle modalità attraverso cui procedere al "*soccorso finanziario*" di società in protratta perdita d'esercizio) non siano soggette all'esame

preliminare da condurre secondo i parametri, la procedura ed i termini prescritti dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, se non nelle ipotesi in cui vi sia anche l'acquisto della qualità di socio (come da combinato disposto con l'art. 8, comma 1, del medesimo Testo unico).

4.5. Sempre nella deliberazione n. 19/2022/QMIG, queste Sezioni riunite hanno sottolineato come il d.lgs. n. 175 del 2016 non contenga una disciplina organica delle operazioni societarie, in particolare di quelle *“straordinarie”* (pur considerandole in alcune disposizioni, quali gli articoli 7, comma 7, 8, comma 1 e 20, commi 1, 2 e 5), in ragione di una precisa scelta di politica legislativa, tesa a regolamentare solo alcune vicende organizzative delle società a partecipazione pubblica (quali, per esempio, la costituzione, l'acquisto o il mantenimento, cfr. art. 1, comma 1), mentre, per quanto non disciplinato, il Testo unico ha espressamente operato un rinvio alla normativa societaria di diritto comune (l'art. 1, comma 3, dispone che *“per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato”*).

Di conseguenza, nella ridetta deliberazione era stato evidenziato come tratto comune alle c.d. *“operazioni straordinarie”* (fra cui l'aumento di capitale sociale, che costituisce uno degli strumenti attraverso cui effettuare un'operazione di *“soccorso finanziario”* ex art. 14, comma 5, TUSP) sia la circostanza di essere deliberate dall'ente pubblico successivamente all'assunzione della posizione di socio (e nell'esercizio dei poteri ad essa conseguenti). Invece, l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (costituzione di una società e acquisto di partecipazioni) in cui l'amministrazione entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualità di socio.

Nello specifico, è stato parimenti sottolineato come l'art. 8 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel disciplinare le operazioni che *“anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti”*, non contenga un

rinvio alla, recentemente rivisitata, procedura di esame disciplinata dall'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, che ha un ambito applicativo differente rispetto agli obblighi prescritti dal comma 1 dell'art. 5 (richiamato, tramite il comma 2 dell'art. 7, dall'art. 8, comma 1). Mentre quest'ultima disposizione, infatti, prevista sin dall'approvazione del d.lgs. n. 175 del 2016, individua il contenuto motivazionale dei provvedimenti che autorizzano, da parte di amministrazioni pubbliche, la costituzione di società o l'acquisto di partecipazioni (nonché, in virtù del richiamo operato dagli artt. 7, comma 7, e 8, comma 1, quello di altre operazioni c.d. *"straordinarie"*), i commi 3 e 4, invece, fondano uno specifico potere di esame preliminare da parte della Corte dei conti (e dell'AGCM), che ha, quali parametri di riferimento, anche le disposizioni presenti negli artt. 7 e 8 (richiamati, come palesato nella novella legislativa, solo a questi fini).

Di conseguenza, l'assoggettamento all'esame preliminare della Corte dei conti di operazioni che, *"anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale", "comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti"* trova fondamento nel comma 3 dell'art. 5, che impone di inviare alla Corte dei conti l'atto deliberativo di *"acquisizione della partecipazione"* (fattispecie che può essere integrata dalla sottoscrizione, da parte di un terzo, di un aumento di capitale).

Invece, come accennato, nell'ipotesi di ricapitalizzazione finalizzata al ripiano perdite, costituente una delle modalità (invero, quella maggiormente ricorrente) attraverso cui effettuare un'operazione di *"soccorso finanziario"* a favore di una società partecipata in perdita strutturale, ex art. 14, comma 5, TUSP, non vi è acquisto di una nuova partecipazione, presupposto per l'avvio della procedura di esame preliminare ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4.

Inoltre, le operazioni di aumento del capitale sociale, quando sottoscritte dall'ente socio sono oggetto di valutazione, da parte della Corte dei conti, in ragione di varie disposizioni normative. In particolare, per gli enti locali, che costituiscono la platea di amministrazioni pubbliche detenente il maggior numero di partecipazioni societarie, la *"ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici"*

locali” costituisce una delle operazioni che impongono l’adozione di delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio (art. 194, comma 1, lett. c), del TUEL; cfr., altresì, l’art. 73, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 118 del 2011, per le regioni).

Queste ultime, oltre ad essere oggetto di periodico esame da parte delle competenti Sezioni regionali in sede di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali, anche ai fini della verifica dell’osservanza delle regole, di matrice costituzionale (art. 119, comma sesto), di corretta finalizzazione del debito ad investimenti (cfr. art. 3, commi 16 e seguenti, legge n. 350 del 2003), devono essere inviate alla competente procura della Corte dei conti (art. 23, comma 5, legge n. 289 del 2002).

5. L’esame della Corte dei conti sulle operazioni di c.d. soccorso finanziario a società in protratta perdita d’esercizio

In disparte il citato invio alla competente Procura delle Corte dei conti delle delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio che autorizzano la ricapitalizzazione di società partecipate da enti territoriali, come sottolineato nelle deliberazioni di queste Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG e n. 19/2022/QMIG, la tassatività degli atti adottati dalle amministrazioni pubbliche da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti non determina l’effetto di sottrarre a controllo le, altre, operazioni societarie.

Si richiama, *in primis*, la verifica, ex art. 20 del TUSP, “*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*”, nella cui sede la competente Sezione di controllo viene, comunque, chiamata a prendere in esame anche i parametri di equilibrio economico della società (art. 20, comma 2, lett. e ed f) al fine di valutare la coerenza di questi ultimi rispetto alle decisioni assunte dall’amministrazione, che possono condurre, fra gli altri, alla dismissione della partecipazione o al mantenimento. In questo secondo caso dovrà essere esaminata anche la legittimità di eventuali operazioni di soccorso finanziario autorizzate ai sensi dell’art. 14, comma 5, TUSP.

In generale, i parametri di “*convenienza economica*” e “*sostenibilità finanziaria*”, che, in aderenza ai principi affermati dall’art. 1, comma 2, del TUSP, devono

presidiare le decisioni di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 5, devono essere valutati anche in occasione degli annuali piani di revisione periodica ai fini del legittimo mantenimento delle partecipazioni (come da requisiti elencati nel ridetto art. 20, comma 2).

Come già evidenziato nella delibera n. 19/2022/QMIG, dalla lettura del d.lgs. n. 175 del 2016 se, da un lato, vengono in evidenza singoli momenti di controllo (e relativo perimetro di riferimento, soggettivo e oggettivo), dall'altro, appare emergere l'intento legislativo di un presidio costante da parte della Corte dei conti. In tale direzione, l'art. 20 viene ad assumere una valenza generale di verifica della corretta programmazione, prima, e gestione, dopo, degli interventi in materia societaria da parte del socio pubblico, che non può non comportare, quale corollario, un fisiologico inoltro del materiale conoscitivo a ciò preordinato (anche *ex art. 14, comma 5, TUSP*).

Tale prospettiva di verifiche articolate trova conferma nel fatto che le stesse operazioni possono assumere rilievo, per i riflessi finanziari sui bilanci degli enti territoriali partecipanti, nel quadro dei controlli di c.d. *"legalità finanziaria"* esercitati dalla Corte dei conti sugli enti locali, sugli enti del servizio sanitario nazionale e sulle regioni (art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174 del 2012 e art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000). In questa sede, infatti, le Sezioni regionali di controllo devono verificare, fra gli altri, che i rendiconti *"tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"* (cfr. art. 148-bis, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000; simile la formulazione dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012).

Nell'esercizio dei ridetti poteri, per esempio, le sezioni regionali di controllo sono chiamate a valutare l'intervenuta appostazione di specifici accantonamenti, nel bilancio degli enti territoriali, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 175 del 2016, in caso di perdite d'esercizio registrate da società partecipate, fondo che, da costante giurisprudenza contabile (cfr., per esempio, SRC Lombardia, deliberazioni n. 15/2015/PRSE, n. 260/2015/PRSE e n. 410/2016/PRSE; SRC Piemonte, n. 3/2018; SRC Puglia, n. 87/2018/PRSP), può essere utilizzato ai fini di eventuali trasferimenti

straordinari a favore della società solo osservando i vincoli ed i presupposti indicati nell'art. 14, commi 4 e 5, del medesimo TUSP (verifica del corretto utilizzo dei fondi accantonati o vincolati nel risultato di amministrazione di un ente territoriale, che costituisce uno dei fisiologici momenti di controllo su bilanci e rendiconti da parte delle sezioni regionali, come palesato anche dagli annuali questionari approvati dalla Sezione delle autonomie).

Analogamente, le medesime operazioni possono essere valutate, sia per le società detenute dallo Stato che dalle regioni, in occasione dei giudizi di parificazione dei rendiconti consuntivi (artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934 e art. 1, comma 5, d.l. n. 174 del 2012). Solo per fare due esempi, può farsi rinvio alla delibera della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 64/2020/PARI, che ha condotto anche alla richiesta di un parere alla Commissione europea circa l'integrazione di un'ipotesi di non legittimo aiuto di Stato (poi valutato nella successiva delibera n. 77/2021) o all'ordinanza n. 170/2019 della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che ha dato poi luogo alla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2020.

Infine, costituendo la sottoscrizione di un aumento di capitale una delle modalità attraverso la quale una o più amministrazioni pubbliche possono sostenere, finanziariamente e patrimonialmente, una società partecipata (cfr. art 14, commi 4 e 5, del TUSP), tale operazione, che vede parte attiva un ente che è già socio, viene in rilievo in ragione dei poteri di verifica attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti dagli artt. 147, commi 2, lett. c) e d), 147-*quater* e 147-*quinquies* del TUEL, che finalizzano, fra l'altro, il sistema dei controlli interni che gli enti locali devono adottare e implementare sulle società partecipate al monitoraggio della *"economicità"* della gestione, all'individuazione delle *"opportune azioni correttive"* e alla *"valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni"* (oggetto di analisi, di recente, per esempio, da parte della Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 157/2022/VSGC).

PQM

le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale, avanzata della Sezione regionale di controllo per la Campania (deliberazione n. 116/2023/QMIG), ritengono che *“fermi restando gli altri poteri di controllo attribuiti dall’ordinamento alla Corte dei conti, gli atti approvativi di trasferimenti straordinari a favore di società partecipate in perdita da oltre tre esercizi, adottati delle amministrazioni pubbliche socie ai sensi dell’art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, non rientrano nel perimetro applicativo della procedura di esame preliminare da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritta dai commi 3 e 4 dell’art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, che riguarda i soli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni (anche in conseguenza della sottoscrizione di aumenti di capitale, quanto comporti anche l’acquisto della posizione di socio)”*.

IL RELATORE

F.to digitalmente Donato Centrone

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 28 aprile 2023

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Antonio Franco