



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza da remoto del 28 luglio 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con la legge 25 giugno 2020 n. 70, emergenza epidemiologica COVID-19, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di VIGANO' (LC)

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

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004; VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota del sei luglio 2020 on cui il Sindaco del comune di Viganò (LC) con la quale ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

VISTO l'art. 85 (*"Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile"*) del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che al comma 3, lett. e) prevede lo svolgimento delle udienze e delle adunanze mediante collegamenti da remoto, specificando che *"Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti, le deliberazioni e gli altri atti del processo e del procedimento di controllo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti"*;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti 1° aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 3/4/2020), contenente *"Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice dinanzi alla Corte dei conti"*;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 131 del 22/5/2020), contenente *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

UDITO il relatore dott. Luigi Burti

PREMESSO IN FATTO

Con la nota sopra citata, il sindaco del comune di Viganò ha formulato i seguenti quesiti:

a) *"se al fine di dare corretta applicazione dall'art. 1, comma 555 della Legge n. 147/2013 si debba tenere conto del risultato di gestione registrato nei bilanci degli anni precedenti ovvero se, nel caso in cui per qualsiasi*

ragione i due dati non siano coincidenti, si debba avere riguardo al risultato reale della gestione in ossequio al principio di prevalenza della sostanza sulla forma;

b) anche alla luce di quanto affermato da Codesta spettabile Corte nel proprio parere n. 88 del 30/06/2020, ovvero che “Il mancato ricorso allo strumento del riconoscimento del debito fuori bilancio, di cui all’art.194, comma 1, lettera b) del D.lgs. 267/2000, ovviamente, non esime gli enti dall’obbligo di ripianare, secondo l’ordinario ciclo di bilancio, i disavanzi accertati, stante la prioritaria esigenza di garantire l’integrità e la continuità aziendale, nonché il rispetto degli equilibri di bilancio” (pag. 9), se nell’ordinamento sussiste una norma che consenta o imponga ai Comuni aderenti all’Azienda Speciale di provvedere al ripianamento delle perdite da essa generate nel caso in cui non possa trovare applicazione l’art. 194 del D.lgs. n. 267/2000;

c)se, stante l’autonomia patrimoniale perfetta dell’Azienda Speciale, possano i comuni aderenti provvedere al ripianamento del passivo generato dall’Azienda in sede di liquidazione della stessa, mantenendo indenni i creditori aziendali dagli effetti dell’insufficienza dell’attivo patrimoniale.”

CONSIDERATO IN DIRITTO

L’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “*disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest’ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle “*forme di collaborazione*” tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l’esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l’altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell’organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati ex lege, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all’ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

La legittimazione alla richiesta di parere per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

Nel caso in esame, la richiesta di parere proviene dal Sindaco e pertanto è ammissibile;

II. Ammissibilità oggettiva.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non ha carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Il parere, inoltre, può essere reso solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Giova anche ricordare la deliberazione n. 5/2006/SEZAUT nella quale si è affermato che *«la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale»*, in quanto *«ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia*

misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale».

Tutto ciò premesso, i quesiti posti dal Comune di Viganò riguardano pacificamente la materia della contabilità pubblica, rispondono nella loro formulazione ai requisiti di generalità ed astrattezza e, pertanto, la richiesta di parere risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Merito

Per quanto riguarda il **quesito sub a)** *se" al fine di dare corretta applicazione dall'art. 1, comma 555 della Legge n. 147/2013 si debba tenere conto del risultato di gestione registrato nei bilanci degli anni precedenti ovvero se, nel caso in cui per qualsiasi ragione i due dati non siano coincidenti, si debba avere riguardo al risultato reale della gestione in ossequio al principio di prevalenza della sostanza sulla forma", il Collegio osserva in primo luogo che la norma richiamata dal Comune è inserita nella legge finanziaria 2014, che contiene una serie di disposizioni finalizzate a sanzionare, con misure particolarmente incisive, gli organismi partecipati che presentino disavanzi di gestione, disponendo anche per gli enti che hanno provveduto alla loro costituzione l'obbligo di adottare misure finanziarie finalizzate all'eventuale ripiano del disavanzo degli organismi partecipati.*

In particolare, l'art 1 comma 555 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 oggetto del quesito dispone che". A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci".

Questa Sezione ritiene, ai fini dell'applicazione della disposizione appena richiamata, che si debba dare rilievo all'effettiva situazione finanziaria, indipendentemente dalle circostanze che abbiano potuto determinare eventuali ritardi nell'accertamento del risultato effettivo di gestione e delle eventuali relative perdite. In buona sostanza le perdite riferite a più esercizi finanziari (*anni precedenti*) qualora non siano state certificate annualmente con l'approvazione del relativo bilancio d'esercizio, e siano state accertate successivamente in un unico contesto (approvazione dell'ultimo bilancio d'esercizio), rappresentano in ogni caso il quadro finanziario di riferimento ai fini dell'operatività di detta norma.

E d'altra parte, l'accertamento tardivo non può eludere un eventuale dato oggettivo rappresentato dalla reiterazione del fenomeno delle perdite. Se così non fosse sarebbero premiate quelle aziende e quegli enti che non abbiano dato contezza dei dati reali di bilancio, precludendo l'applicazione della disposizione in argomento

La mancata rappresentazione contabile del risultato di gestione, le cui perdite siano avvenute negli ultimi quattro esercizi, non può quindi escludere la configurazione della fattispecie prevista dal richiamato art 1 comma 555 della legge 147/2013, indipendentemente dai motivi che abbiano comportato la mancanza stessa.

Giova, inoltre, soggiungere che l'eventuale reiterata mancata rappresentazione contabile delle perdite potrebbe essere sintomatica anche dell'esistenza *di un budget apparente e quindi inattendibile*; con ripercussioni sull'attendibilità stessa del relativo pareggio di bilancio.

Per quanto riguarda il **secondo quesito sub b)** il Collegio ritiene che, in assenza di una previsione statutaria, di convenzione o dell'atto costitutivo sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio, non esista una norma che obblighi gli enti facenti parte di un 'azienda consortile (o di un'azienda speciale in generale) a ripianare i debiti della stessa, essendo rimessa alla discrezionalità ed alla responsabilità degli enti provvedere al ripiano in parola. Il ripiano, in ogni caso, presuppone il rispetto di alcune condizioni minime richiamate negli orientamenti ormai consolidati della giurisprudenza di questa Corte e indicate nello stesso art. 194 del TUEL, laddove, per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, a parte l'apposita previsione statutaria o degli atti costitutivi o delle convenzioni, la norma richiede che sia stato rispettato *"l'obbligo del pareggio di bilancio di cui all'articolo 114"* e che il disavanzo derivi da *"fatti di gestione"*

Il pareggio di bilancio cui fa riferimento l'art. 194, non può essere che quello del budget e non quello a consuntivo in quanto l'attività economica comportando un rischio può naturalmente registrare a consuntivo delle perdite. Non sono, pertanto, ripianabili i disavanzi di quegli enti che versano in uno stato strutturale di squilibrio, ma è ripianabile il disavanzo di gestione che nonostante una corretta programmazione e la previsione del pareggio nel bilancio, nel corso della gestione d'esercizio registri eventi che causino uno squilibrio tra costi e ricavi.

Nell'esercizio discrezionale dell'attività amministrativa, anche se lo statuto dell'ente non prevede l'obbligo di riconoscimento di debito da perdita di gestione dell'azienda speciale, gli enti possono provvedere con l'ordinario ciclo di bilancio al ripiano di disavanzo sempre che le aziende non presentino disequilibri strutturali ovvero disavanzi reiterati nel corso di più esercizi. Il ripiano presuppone, comunque, che vi sia stato da parte delle aziende in sede di approvazione del budget, il rispetto del principio di veridicità e del pareggio di bilancio.

Come ben evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania (deliberazione n. 162/2018) *"non tutti i "disavanzi" di gestione dell'azienda speciale sono ripianabili ab externo dall'ente dominus, con un riconoscimento di debito da parte di quest'ultimo, ma solo quelli la cui riparabilità è prevista*

“da statuto, convenzione o atti costitutivi” ed in ogni caso purché: i) sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114; ii) il disavanzo derivi da fatti di gestione.

Queste due condizioni si impongono e sovrastano le previsioni statutarie e convenzionali autonome e solo il loro rispetto può legittimare l'integrazione dell'autorizzazione di spesa oltre la dotazione iniziale e i contributi ordinari, assorbendo il “debito altrui” entro il bilancio dell'ente dominus”.

La stessa Sezione regionale di controllo per la Campania ha osservato che *“La programmazione della perdita o la mancanza di un budget “rendono il debito non riconoscibile. Inoltre, la ricorrenza di perdite potrebbe essere evidenza postuma di un budget solo formale, invero inattendibile. ..Anche in tal caso..si deve ritenere il debito non sia riconoscibile per un generale divieto di soccorso finanziario di imprese partecipate strutturalmente in squilibrio (Campania, delib. n. 11/2018/PAR. Cfr. anche n. 386/2017/PAR Veneto, Sez. Campania Par 162/2018)*

In conclusione, rientra nella discrezionalità e nella responsabilità degli enti verificare i presupposti legittimanti un intervento di ripiano alla luce dei principi esposti.

Per quanto attiene al **terzo quesito** riguardante la possibilità di ripianare il disavanzo di liquidazione si osserva, in primo luogo, che tale disavanzo consiste nel debito che residua al termine del procedimento finale della ricognizione delle risorse e dei pagamenti per far fronte alla situazione debitoria dell'azienda alla fine della propria attività aziendale.

Come è noto, l'azienda speciale è un ente dotato di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale. I creditori sono in grado di conoscere la consistenza del patrimonio ed hanno contezza dei limiti delle garanzie patrimoniali dell'azienda e dei rischi cui sono esposti potendo verificare le modificazioni e le evoluzioni che riguardano il patrimonio medesimo .(art. 2740, comma 2, c.c.) e della sua evoluzione (pubblicità del bilancio, art. 114 comma 5-bis del T.U.E.L. e art. 2435 c.c.) Il riconoscimento del debito (o comunque il ripiano) comporta da parte dell'ente dominus una rinuncia ai benefici dell'autonomia patrimoniale che proprio con l'istituzione dell'azienda si vuole perseguire

Sul disavanzo di liquidazione la Sezione di controllo Campania si è espressa nel senso che *“Il disavanzo da liquidazione, infatti, ad avviso del Collegio, non è riconducibile ai disavanzi cui fa riferimento l'art. 194, lett. b), TUEL poiché proprio il riferimento al “pareggio” e alla sua funzione, costituisce un limite alla riconoscibilità dei disavanzi che non mirano alla conservazione dell'integrità aziendale. Il ripiano della perdita, infatti, non può che essere funzionale al ripristino del pareggio tra mezzi disponibili, impieghi e debiti, per ristabilire e consentire la continuità aziendale deliberazione”.* (Corte Conti - Sezione Campania- 162/2018/PAR)

Parimenti questa Sezione ha affermato che *“il finanziamento per il ripiano di perdite gestionali di organismi partecipati dall'ente locale, diversi dal modello societario, corrisponde a criteri di sana gestione*

7

finanziaria solo se è finalizzato a sostenere piani di riequilibrio dei costi rispetto ai ricavi. Non è ammissibile nell'attuale congiuntura economica il soccorso finanziario "a fondo perduto" in favore di organismi strumentali che hanno generato e continuano a generare cospicue perdite di gestione dalla data della costituzione sino all'ultimo bilancio approvato"(Corte Conti Lombardia n.274/2012)

In realtà, pur non avendo gli enti partecipanti un obbligo di ripiano del disavanzo di liquidazione, va sottolineato che secondo l' orientamento giurisprudenziale espresso da varie sezioni della Corte, non si può escludere che i comuni, che abbiano costituito un'azienda, possano deliberare, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, il ripiano del debito da liquidazione (Sezione Veneto deliberazione nr. 980 del 28.11.2012; Sezione Emilia Romagna, delibera n. 33/2011/PAR e Sezione Basilicata, delibera n. 28/2011 nonché del. n. 434/2012/PAR Veneto).

L'esercizio di tale discrezionalità, deve, tuttavia, essere supportato da un'adeguata e rigorosa motivazione sulle ragioni di utilità e di vantaggio che depongono a favore di tale scelta (Cfr. deliberazione Sezione Basilicata 28/2011 /PAR)

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere di questa Sezione della Corte dei conti.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 28 luglio 2020.

Il Relatore
(dott. Luigi Burti)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria

31 luglio 2020

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)