



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere (relatore)
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2025, ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

VISTI gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *“Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”*;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

VISTO, in particolare, l'articolo 7, comma 8, della richiamata legge;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, n. 4, recante *“Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009, recante *“Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010, recante *“Pronuncia di orientamento generale”* sull’attività consultiva;

VISTA la deliberazione delle medesime Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010;

VISTA la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo per l’anno 2025”*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

VISTA la nota del 18 dicembre 2024, protocollo n. 8307, a firma del Sindaco del Comune di Scoppito (AQ), con la quale è stata inoltrata richiesta di parere acquisita in pari data al protocollo di questa Sezione n. 4820;

VISTA l’ordinanza n. 3 del 30 gennaio 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di Consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Paolo Onelli;

### IN FATTO

Con nota prot. n. 8307 del 18 dicembre 2024, acquisita in pari data al protocollo di questa Sezione al n. 4820, il Sindaco del comune di Scoppito (AQ), rivolgeva, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2013, richiesta di parere in merito alla *“[...] possibilità di un intervento finanziario per poter rendere accessibile alla Società Scoppito Energia s.r.l., interamente partecipata da questo Comune, la procedura di Concordato Liquidatorio ai sensi della nuova formulazione dell’art. 84 del CCI, che prevede espressamente una finanza esterna del 10% (per cento) dell’ammontare del debito, alla luce del contestuale divieto posto all’art. 14 del TUSP e quindi ad una sua parziale disapplicazione[...]”*.

Il Sindaco, ad integrazione della suddetta richiesta, faceva menzione di documenti alla stessa allegati, quali: 1) copia di prenotazione del Concordato Liquidatorio depositato presso il Tribunale delle Imprese di L’Aquila; 2) atto costitutivo e statuto della società Scoppito Energia s.r.l. Di tale documentazione, comunque oggetto di esame, non risulta la dichiarata allegazione.

### IN DIRITTO

#### - **Presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere:**

Preliminarmente all’esame di merito della richiesta di parere trasmessa ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, in coerenza con l’ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, le Sezioni regionali di controllo sono tenute a verificare che l’istanza presenti i

necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica ed alla sua generalità ed astrattezza.

**Ammissibilità soggettiva:** la richiesta di parere presentata può dichiararsi ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Scoppito, quale organo istituzionalmente legittimato nonché dotato del potere di rappresentanza dell'Ente.

Non è di ostacolo all'ammissibilità in esame la mancata presentazione del parere tramite il CAL, pur presente nella Regione Abruzzo, in quanto, in ogni caso, il sopraccitato art. 7, comma 8, della l. 131/2003 non preclude una richiesta diretta da parte degli enti sub-regionali.

**Ammissibilità oggettiva:** la giurisdizione contabile ha natura tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica, la richiesta di parere in esame sarebbe da ritenersi inammissibile, in quanto priva dei necessari requisiti di generalità e astrattezza, e avente ad oggetto, in concreto, la valutazione di aspetti gestionali posti in essere dall'Ente in favore di una sua società partecipata, di cui il predetto detiene l'intero pacchetto di quote sociali (Società Scoppito Energia s.r.l.).

Tuttavia, questa Sezione ritiene utile, a titolo di orientamento generale, fornire comunque il proprio contributo interpretativo, astraendosi dalla fattispecie concreta sottoposta alla sua attenzione e procedendo alla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in ordine alla tematica giuridica sottesa alla richiesta di parere.

– **Quaestio iuris:**

La questione, reinquadrata in termini generali ed astratti, attiene pertanto alla possibilità per una pubblica amministrazione, che detiene partecipazioni in una società pubblica in crisi economica, per la quale è stata presentata proposta di Concordato Liquidatorio, di poter effettuare un apporto di risorse esterne, pari al 10 per cento dell'ammontare del debito, come previsto in generale dal Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (D.lgs. n. 14/2019), derogando al divieto di soccorso finanziario previsto, invece, dal Testo unico delle società partecipate (D.lgs. n. 175/2016, c.d. TUSP).

– **Sul Concordato Liquidatorio**

Il concordato liquidatorio rientra tra gli strumenti negoziali di gestione della crisi di impresa previsti dall'ordinamento giuridico al fine di prevenire e/o evitare che la definizione del complesso delle relazioni tra parte debitrice e parte (o parti) creditrice sia rimessa all'esito della procedura di liquidazione giudiziale.

La *ratio* ispiratrice dei meccanismi negoziali di gestione della crisi di impresa previsti dall'ordinamento è quello di "normalizzare" l'approccio alla gestione della situazione di difficoltà,

anche grave, di un'impresa, considerandola come una condizione possibile e fisiologica di un'attività economica, prevedendo legittime modalità per la definizione e risoluzione delle varie problematiche mediante procedimenti negoziali *"in bonis"*.

**Cos'è il concordato liquidatorio:** il concordato liquidatorio, in particolare, si caratterizza per essere un accordo stragiudiziale tra debitore e creditori di un'azienda in condizione di difficoltà economica diretto alla vendita e alla "liquidazione" di tutti gli asset aziendali al fine di ottenere le risorse finanziarie necessarie e utili al pagamento dei debiti garantendo la soddisfazione delle classi creditorie. In quanto tale, il concordato liquidatorio rappresenta una modalità di realizzazione della regola generale della responsabilità patrimoniale posta all'art. 2740 c.c.

Affinché lo strumento produca i suoi effetti, è necessario che alla domanda di ammissione, proposta dal debitore, faccia seguito un piano, dallo stesso predisposto, nel quale si esplichino le modalità di composizione della crisi. Domanda e piano di proposta sono poi sottoposti al giudizio di omologazione del Tribunale competente che, in questo caso, verifica la non manifesta inattitudine della proposta e del piano a raggiungere gli obiettivi prefissati.

La particolarità del concordato liquidatorio risiede nella finalità perseguita dal proponente in quanto si assiste ad un mutamento strutturale dell'impresa il cui scopo sociale da lucrativo diviene liquidatorio: il debitore si libera delle proprie obbligazioni, mettendo l'intero suo patrimonio, di cui rimane proprietario, a disposizione dei creditori (effetto esdebitativo), i quali ne andranno a disporre per il tramite del liquidatore giudiziale, nominato dal giudice in sede di omologazione, al fine di assicurare il loro soddisfacimento in tempi ragionevoli.

In sostanza, il liquidatore, nel rispetto delle modalità stabilite dal Tribunale, monetizza il patrimonio del debitore per procedere alla soddisfazione degli aventi diritto.

**Differenze con il concordato preventivo:** così descritto, il concordato liquidatorio differisce nelle finalità dalla figura del concordato preventivo avente, invece, l'obiettivo di raggiungere il risanamento dell'impresa preservando la continuità aziendale. In questo ultimo caso, a maggior ragione, è data la possibilità di accedere a strumenti preventivi di gestione della crisi che permettono di conservare i valori aziendali.

**Le condizioni del concordato liquidatorio:** l'art. 84 del c.d. CCII (D.lgs. n. 14/2019), nuova formulazione, indica le condizioni fondamentali alle quali è ammissibile la domanda di concordato liquidatorio, la cui sopravvivenza nel sistema è giustificata solo nel caso in cui ai creditori vengano messe a disposizione risorse ulteriori rispetto a quelle rappresentate dal patrimonio del debitore.

La norma, al comma 4, dispone che nel concordato con liquidazione del patrimonio la proposta prevede *"un apporto di risorse esterne che incrementi di almeno il 10 per cento l'attivo disponibile al momento*

*della presentazione della domanda e assicuri il soddisfacimento dei creditori chirografari e dei creditori privilegiati degradati per incapacità in misura non inferiore al 20 per cento del loro ammontare complessivo. Le risorse esterne possono essere distribuite in deroga agli articoli 2740 e 2741 del Codice civile purché sia rispettato il requisito del 20 per cento. Si considerano esterne le risorse apportate a qualunque titolo dai soci senza obbligo di restituzione o con vincolo di postergazione, di cui il piano prevede la diretta destinazione a vantaggio dei creditori concorsuali”.*

Il legislatore, dunque, ipotizza la necessità che, oltre alle risorse intrinsecamente presenti all'interno del patrimonio del debitore, debba essere effettuato un apporto di risorse ulteriori, esterne al bilancio dell'impresa in concordato. Tale apporto può consistere in denaro ma anche in beni rappresentati da crediti, immobili, partecipazioni, servizi, diritti o quant'altro possa rappresentare una risorsa per i creditori. Deve, tuttavia, trattarsi di una risorsa valorizzabile, ossia tale da consentire un apprezzabile miglioramento delle prospettive di soddisfazione dei creditori.

L'obiettivo, quindi, è rendere il concordato liquidatorio visibilmente più conveniente rispetto alla liquidazione giudiziale, la quale, ad esempio, soggiace al rischio di incassi pari a zero per i creditori chirografari. Lo stesso in tanto è ammissibile, in quanto: 1) vi sia l'apporto di risorse esterne al debitore; 2) tali beni, liquidati unitamente ai beni del debitore, portino alla realizzazione di un ricavato della liquidazione che determini il soddisfacimento dei creditori superiore di almeno il dieci per cento rispetto al soddisfacimento potenzialmente derivante dalla liquidazione giudiziale.

#### **- La crisi nelle società pubbliche, tra TUSP e CCII**

Le descritte disposizioni trovano applicazione anche nei confronti delle società pubbliche. Il D.lgs. n. 175/2016 (c.d. TUSP) prevede all'art. 14, comma 1, che *“le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato”*. Il comma 2 aggiunge che *“qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento”*.

In coerenza con l'impostazione del D.lgs. n. 175/2016, il D.lgs. n. 14/2019 (il CCII), definisce le società pubbliche come *“le società a controllo pubblico, le società a partecipazione pubblica e le società in house di cui all'articolo 2, lettere m), n), o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175”* (art. 2, comma 2, lett. f.); individua quindi il proprio ambito di applicazione ribadendo che *“il presente codice disciplina le situazioni di crisi o insolvenza del debitore, sia esso consumatore o professionista, ovvero imprenditore che eserciti, anche non a fini di lucro, un'attività commerciale, artigiana o agricola, operando quale persona fisica, persona giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dello Stato e degli*

*enti pubblici*” (art. 1, comma 1), precisando inoltre che *“sono fatte salve le disposizioni delle leggi speciali in materia di crisi di impresa delle società pubbliche”* (art. 1, comma 3).

Per effetto di tali rinvii e definizioni, il CCII trova senz’altro applicazione nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica (comprese le società *in house*), salvo le specifiche deroghe contenute nel TUSP; specularmente, in materia di crisi, per quanto non previsto dal TUSP, alle società a partecipazione pubblica si applicano le disposizioni generali del CCII.

Di conseguenza, esse sono soggette a tutti gli strumenti di regolazione della crisi e dell’insolvenza predisposti dal CCII.

#### **- Sul divieto di soccorso finanziario (art. 14, comma 5, TUSP)**

La conclusione appena rassegnata si scontra però con il disposto dell’art. 14 del medesimo D.lgs. n. 175/2016 che prevede, al comma 5, il c.d. *“divieto di soccorso finanziario”* che limita fortemente per le amministrazioni pubbliche (dunque anche per gli enti locali) l’ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati. In dettaglio, la norma dispone che *“le amministrazioni di cui all’art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie in favore di società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari delle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma [...] purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento”*.

Il divieto, oltre che fondato sugli obblighi di equilibrio per i bilanci pubblici, appare ancorato al principio costituzionale del buon andamento imposto per gli uffici del comparto pubblico che, nell’ambito della tutela complessiva degli interessi costituzionalmente protetti, è *“cardine della vita amministrativa”* e, quindi, condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale (cfr. Corte Cost., sentenza n. 135/2020).

Secondo la costante giurisprudenza contabile, la norma in esame, sancendo il cd. divieto di soccorso finanziario da parte di un ente pubblico rispetto ai suoi organismi partecipati, impone l’abbandono della logica del *“salvataggio a tutti i costi”* di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di crisi (cfr., *ex multis*, Sez. regionale di controllo per l’Abruzzo, deliberazione n. 157/2020/PAR, Sez. regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 123/2019/PAR).

Sul tema, è stato ulteriormente chiarito che *“secondo le norme di diritto comune (che si applicano altresì alle società partecipate), nelle società di capitali, per le obbligazioni sociali, risponde solamente la società con il relativo patrimonio (ex artt. 2325 e 2462 c.c.). Dunque, in assenza di specifica deroga normativa, anche il socio*

*pubblico, analogamente ad ogni altro socio, rimane esposto nei limiti della quota capitale detenuta*" (cfr. Sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 32/2022).

La questione è stata più volte affrontata dalla Magistratura contabile la quale è giunta al consolidato orientamento secondo cui *"non sussiste a carico del socio pubblico, anche se unico socio, alcun obbligo di procedere al ripianamento delle perdite né all'assunzione diretta dei debiti di una società partecipata"* (cfr. Sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 64/2021/PAR).

Dunque, laddove non risultino riscontrabili condizioni di pacifica ed evidente straordinarietà, il *"soccorso finanziario"* non è ammesso.

Questa è la regola generale in tema di soccorso finanziario in favore di organismi a partecipazione pubblica e il principio vale, a maggior ragione, relativamente all'ammissibilità di interventi nei confronti di società poste in stato di liquidazione, che restano in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale ma al sol fine di provvedere al soddisfacimento dei creditori sociali. Ove si decidesse di effettuare dei trasferimenti diretti a colmare l'incapienza del patrimonio societario rispetto al complesso delle pretese creditorie, in sostanza si realizzerebbe *"un'operazione economica equivalente ad un accollo - seppur parziale - dei debiti della società, in relazione alla quale non sussiste alcun obbligo a suo carico e, anzi, si giungerebbe al paradosso di sconfessare la scelta originaria di operare per mezzo di una società di capitali piuttosto che in forma diretta"* (cfr. Sez. regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 157/2020/PAR).

#### **- Le eccezioni al divieto e la non operatività per le società pubbliche in liquidazione**

Giova sottolineare che trasferimenti straordinari sarebbero ammessi solo *"a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma [...] purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento"*, nella prospettiva, quindi, della prosecuzione dell'attività sociale.

Di contro, tale possibilità è vietata nei confronti di società che non sono più in grado di proseguire utilmente la loro gestione e per le quali, proprio per tali ragioni, si è ritenuto di procedere con un concordato liquidatorio.

Il divieto, in tal caso, costituisce una sorta di *"presunzione legale"* di contrarietà all'interesse pubblico del finanziamento stesso, per l'acclarata incapacità di prosecuzione dell'attività. Pertanto, non esiste possibilità di aggirare il divieto per le società in crisi, alla luce della decisione dello stesso socio pubblico di procedere con la liquidazione.

A conferma di ciò si pongono le stesse eccezioni al divieto di soccorso finanziario previste dall'ordinamento - e comunque solo a seguito di uno specifico *iter* procedurale (regolato dall'art. 14, comma 5) - ad esclusiva *"tutela dell'interesse pubblico"*, in presenza di una documentata e motivata prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari, che la pubblica amministrazione che detiene la partecipazione è tenuta a fornire (cfr., Circolare MEF, n.

42 del 7 dicembre 2022 “Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l’esercizio 2023 – Scheda tematica C - Società a partecipazione pubblica e c.d. divieto di soccorso finanziario). Ed infatti, per assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuta a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche. Infatti, secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all’art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l’ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l’operazione. Ipotesi, quest’ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell’ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell’erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell’Ente per l’adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR). In conclusione, deve affermarsi, in virtù del disposto dell’art. 14 del D.lgs. n. 175/2016, la contrarietà ai principi di buona gestione della finanza pubblica, di un intervento finanziario pubblico in favore di una società partecipata in concordato liquidatorio che esuli dalle circostanze eccezionali sopra menzionate.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, rende il parere richiesto, nei termini generali ed astratti di cui in parte motiva.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Scoppito (AQ).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2025.

Estensore

Paolo ONELLI

Presidente

Ugo MONTELLA

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto