



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario (relatore)
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **4 ottobre 2023** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Val Masino (So)

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, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota del Comune di Val Masino (So) del 13 settembre 2023, prot. 3230, pervenuta tramite il Portale Centrale pareri ed acquisita in pari data al protocollo Cdc n. 14511, con cui il Sindaco ha rivolto una richiesta di parere ai sensi del menzionato art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza di assegnazione della richiesta di parere n.193/2023;

UDITO il relatore, dott.ssa Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Val Masino (So) rivolge alla Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art.7, c.8, l.131/2003, avente ad oggetto le disposizioni contenute nell'art.21 d.lgs. 175/2016 (sin d'ora, per brevità, Tusp).

In particolare, il Sindaco rappresenta che l'Ente locale è socio unico di una società a responsabilità limitata, di cui ha deliberato la liquidazione e scioglimento ricorrendo l'ipotesi ex art.20, c.2, lett.d), Tusp (società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro).

Il Sindaco aggiunge che nell'ultimo esercizio antecedente alla nomina del liquidatore la società ha riscontrato una perdita, a fronte della quale l'Ente ha effettuato l'accantonamento al fondo perdite ex art.21 Tusp, che la perdita non è stata ripianata e che la liquidazione ha evidenziato la sussistenza di debiti superiori al valore della società (perdita da liquidazione).

Nella richiesta di parere il Comune chiede alla Sezione *“se l'ordinamento consenta l'accollo da parte del comune dei debiti della società a responsabilità limitata risultanti in sede di liquidazione essendo il patrimonio insufficiente per estinguere i debiti sociali”*.

Nello specifico, il Sindaco chiede alla Sezione se l'art.21 Tusp può essere interpretato nel senso di consentire al socio:

- 1) Il ripiano di una perdita di esercizio mediante l'utilizzo delle somme accantonate nel bilancio del socio, anche dopo la cessazione dell'attività, ma durante la fase della liquidazione;
- 2) Il ripiano dei debiti risultanti dalla liquidazione con somme accantonate nel fondo perdite partecipate non utilizzate per il ripiano;
- 3) Il ripiano dei debiti risultanti dalla liquidazione mediante lo stanziamento nel bilancio del socio di ulteriori risorse in misura pari alla differenza tra il patrimonio sociale e i debiti da pagare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La risposta al quesito posto dal Comune di Val Masino (So) richiede, da parte della Sezione, la preliminare disamina della sussistenza dei presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva dell'istanza (Sez. Autonomie n.11/2020 e n.1/2021).

Ciò in quanto l'esercizio della funzione consultiva prevista dall'art.7, c.8, l. 131/2003, lungi dall'integrare un'attività di carattere consulenziale per l'ente richiedente, costituisce un supporto che la magistratura contabile è chiamata a rendere, in posizione di neutralità e indipendenza, a

vantaggio del sistema delle autonomie territoriali e allo scopo di assicurare il rispetto della disciplina vincolistica europea in ambito economico-finanziario (cfr., *ex multis*, Sez. Autonomie n.11/2020).

Con riferimento al primo profilo, la richiesta del Comune supera il vaglio di ammissibilità in quanto l'istanza proviene da un ente espressamente legittimato ad accedere, anche in via diretta, alla funzione consultiva (cfr. Sez. reg. Lombardia, nn. 9 e 12 del 2022) e riporta la sottoscrizione del Sindaco (cfr., *ex multis*, 20/2023/SRCLOM/PAR).

Quanto al presupposto oggettivo, occorre accertare, invece, la contemporanea presenza di due elementi: la riconducibilità della questione sollevata alla materia della contabilità pubblica (elemento sostanziale) e la generalità ed astrattezza del quesito sottoposto (elemento formale).

Solo ricorrendo entrambe le condizioni, infatti, il principio interpretativo espresso dalla Sezione è suscettibile di applicazione generale e, al contempo, viene scongiurato il rischio che l'esercizio dell'attività consultiva sia richiesta onde ottenere un avallo di legittimità da parte dell'ente, allo scopo, cioè, di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere (artt. 69, c.2, e 95, c.4, d.lgs. 174/2016), interferendo con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri organi giurisdizionali, ovvero con le scelte gestionali rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione (SRC Lombardia n.31/2022/PAR; cfr., inoltre, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Ritiene, al riguardo, il Collegio che l'istanza del Comune di Val Masino (So) sia da ritenersi ammissibile anche dal lato oggettivo limitatamente ai profili generali ed astratti inerenti all'interpretazione di una disposizione, l'art.21 Tusp, recante "*Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali*", che la giurisprudenza ha ritenuto attinente alla materia della contabilità pubblica.

E' stato evidenziato, infatti, come l'art.21 abbia introdotto "*specifiche norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali, in un contesto normativo di coordinamento della finanza pubblica che regola i rapporti tra amministrazioni pubbliche e società partecipate ed i relativi vincoli finanziari, nell'ottica di prevenire eventuali conseguenze deteriori sugli equilibri di bilancio delle prime derivanti da gestioni societarie che presentano risultati negativi*" (cfr., SRC Sicilia n. 25/2021/PAR e n.119/2019/PAR; SRC Liguria n. 127/2018/PAR).

L'art.21, c.1, Tusp dispone, infatti, che "*Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di*

partecipazione. [...] L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. [...]”.

Il successivo comma 3 bis aggiunge che *“Le pubbliche amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla società partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato”.*

Come chiarito dalla giurisprudenza, pertanto, *“In tale contesto viene a crearsi una relazione inscindibile tra le perdite di gestione verificatesi in seno agli organismi e la conseguente contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per le amministrazioni controllanti, con l’obiettivo di una responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione delle società partecipate e di consentire una costante verifica delle possibili ricadute sui bilanci pubblici, ai fini della salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti locali titolari di partecipazioni”* (SRC Sicilia, n.119/2019/PAR, SRC Liguria n.127/2018/PAR).

2. Venendo al merito, le previsioni contenute nell’art.21 Tusp sono, da tempo, all’attenzione della giurisprudenza contabile, che, in materia, è pervenuta ad un orientamento consolidato, come evidenziato dalla Sezione nella recente deliberazione n.31/2022/PAR.

In tale sede è stato chiarito che *“Secondo le norme di diritto comune, applicabili anche alle società partecipate, nelle società di capitali per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio (articoli 2325 e 2462 c.c.), sicché in assenza di una deroga normativa, anche il socio pubblico, al pari di ogni altro socio, resta esposto nei limiti della quota capitale detenuta”.*

In particolare, il sistema civilistico contempla eccezionalmente la deroga al principio generale della responsabilità limitata della società di capitali, quale espressione del possesso della personalità giuridica, nell’ipotesi del socio unico (artt. 2325, c.2, c.c. e 2462, c.2, c.c.) e del soggetto che esercita l’attività di direzione e coordinamento (art. 2497 e ss. c.c.) (ancora, SRC Lombardia/31/2022/PAR, nonché SRC Piemonte n.3/2018/PAR).

Peraltro, sia l’art.2325 c.c., relativo alla società per azioni, che l’art. 2462 c.c., alla società a responsabilità limitata, dopo aver disposto che la società risponde per le obbligazioni sociali soltanto con il suo patrimonio, prevedono che, in caso d’insolvenza, per le obbligazioni sociali sorte nel periodo in cui le azioni/quote sono appartenute ad una sola persona, questa risponde illimitatamente quando i conferimenti non siano stati effettuati secondo le previsioni ex 2342 o 2464 c.c., o fin quando non sia stata attuata la pubblicità prescritta dall’art.2362 o 2470 c.c..

Nell’ipotesi di partecipazione pubblica al capitale sociale il regime giuridico in tema di responsabilità patrimoniale della società non cambia, ma si arricchisce delle disposizioni inerenti

i rapporti economico-finanziari con l'ente pubblico socio, contenute nel d.lgs. 175/2016 (artt.14, c.5, 21) e, per i profili più prettamente contabili, nel d.lgs. 118/2011 (all.4/1, 13.7.1; all.4/2, 5.5; all.4/3, 6.4), oltre che delle norme europee in materia, in particolare, di aiuti di Stato (cfr. art.21, c.3 bis, Tusp, nonché artt. 107 e 108 TFUE), onde preservare l'equilibrio di bilancio e limitare le ipotesi derogatorie della libera concorrenza (cfr., SRC Lombardia n. 296/2019 e n.31/2022, SRC Lazio n.n.66/2018/PAR).

Dal composito quadro normativo emerge, pertanto, che, nel caso di partecipazione pubblica ad una società, pur se finalizzata all'esercizio di un servizio alla collettività, non sussiste a carico del socio pubblico, anche se unico socio, l'obbligo di procedere al ripiano delle perdite oltre la propria quota di partecipazione e all'assunzione diretta dei debiti della partecipata.

Quanto ai rapporti economico-finanziari, l'art.14, c.4, prevede, infatti, che non costituisce provvedimento adeguato, ai fini della prevenzione dell'aggravamento della crisi d'impresa, *“la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5”*.

Ai sensi del comma 5 dell'art.14 (che recepisce quanto già disposto dall'art. 6, c.19, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010), il soccorso finanziario – avvenga questo mediante la sottoscrizione di aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilascio di garanzie - a favore delle 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, è consentito solo al ricorrere degli specifici presupposti individuati dalla norma.

La norma (il comma 5) prevede, infatti, *“ Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, 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, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni”*.

Abbandonando, pertanto, la logica *“del salvataggio ad ogni costo”* dell'organismo partecipato (cfr. SRC Lombardia n.31/2022), la rinuncia al limite legale della responsabilità patrimoniale da parte dell'ente pubblico, integrando, di fatto, un acollo dei debiti di un terzo soggetto (cfr. SRC

Lombardia n. 31/2022 e la giurisprudenza ivi richiamata; cfr., inoltre, di recente, SRC Piemonte n.76/2023/PAR) per espressa previsione dell'art.14, commi 4 e 5, Tusp può giustificarsi solo in una prospettiva di conservazione e risanamento dell'organismo partecipato, dettata dal raggiungimento di un pubblico interesse, e, per le società con perdite triennali, al ricorrere degli specifici presupposti individuati dal comma 5.

In definitiva, deve trattarsi di trasferimenti straordinari che si giustificano alla luce delle previsioni contenute in atti convenzionali (convenzioni, contratti di servizio o di programma) sottoscritti dall'ente pubblico a fronte dell'affidamento alla società della gestione di servizi pubblici o della realizzazione di investimenti e a condizione che tali misure siano contenute in un piano di risanamento (sottoposto, a sua volta, ad uno specifico iter amministrativo) volto a raggiungere l'equilibrio finanziario entro tre anni.

Pertanto, è l'art.14 ad individuare lo specifico interesse pubblico legittimante il soccorso finanziario della società e a regolamentarne la realizzazione.

Interesse, quindi, che, all'evidenza, *"va escluso possa essere identificato con l'esigenza di evitare lo stato di insolvenza o con la tutela dei creditori sociali che abbiano potuto fare affidamento sulla natura pubblica delle partecipazioni societarie, ai fini del soddisfacimento dei loro crediti. Diversamente opinando, la scelta si tradurrebbe in un ingiustificato trattamento di favore verso i creditori delle società pubbliche incapienti a danno dei bilanci delle amministrazioni locali titolari, in totale distonia con le disposizioni del codice civile e con quelle che disciplinano la materia delle partecipazioni pubbliche in strutture societarie private"* (cfr., SRC Sicilia, n.119/2019/PAR, SRC Piemonte n.3/2018/PAR).

Le richiamate previsioni sulla possibilità di soccorrere finanziariamente l'organismo in perdita (sia "semplice"- art.14, c.4 -, che "aggravata" - art.14, c.5 -) solo se finalizzato alla continuità aziendale e in presenza di uno specifico interesse pubblico, sono correlate con quanto disposto dall'art.21, c.1, quinto periodo, Tusp, secondo cui l'importo accantonato a fondo partecipate nel bilancio dell'amministrazione è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione, non solo nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione, ma anche quando il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

Analoga disposizione è prevista con riferimento all'azienda speciale (oltre che all'istituzione) dal combinato disposto di cui ai commi 550 e 551, terzo periodo, dell'art.1 l. 147/2013.

La previsione dello svincolo delle risorse accantonate nell'ipotesi della liquidazione della società sta, infatti, ad attestare che, qualora l'ente locale, ottemperando ad un obbligo di legge o per scelta discrezionale, abbia escluso la conservazione ed il recupero dell'organismo, disponendone la liquidazione e cessazione, viene meno, altresì, l'obbligo di accantonamento al fondo (cfr. SRC Piemonte n.3/2018/PAR), giustificandosi tale adempimento alla luce della

continuità dell'organismo partecipato, onde neutralizzare prospetticamente le ricadute negative sul bilancio dell'amministrazione della relativa gestione (SRC Lazio n. 66/2018/PAR; SRC Liguria n.24/2017/PAR; si giustifica alla luce della continuità dell'organismo anche la previsione contenuta nell'art.14, c.5, che fa salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter c.c. sulla ricostituzione del capitale minimo di legge).

Si tratta, in definitiva, di due situazioni incompatibili per il legislatore. Al ricorrere degli specifici presupposti individuati dai commi 4 e 5 dell'art.14, sopra richiamati, e, dunque, "dimostrata l'utilità del risanamento e della conservazione" dell'organismo in perdita - anche triennale - in vista del perseguimento di un "superiore" interesse pubblico, sono consentiti trasferimenti straordinari alla società. Qualora, invece, il risanamento e la conservazione siano esclusi, o per volere legislativo o per decisione dell'ente pubblico, e l'organismo sia posto in liquidazione, non solo le richiamate previsioni dei commi 4 e 5 dell'art.14 sul soccorso finanziario non trovano applicazione, ma viene, altresì, meno l'obbligo per l'ente di accantonamento al fondo perdite, cessando l'attività e l'organismo stesso.

E, infatti, questa Sezione, valutando come il divieto di soccorso finanziario appaia espressivo di un principio di ordine pubblico economico, con la richiamata recente decisione n. 31/2022/PAR ne ha evidenziato l'applicabilità anche in caso di liquidazione della società partecipata.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo, in riscontro all'istanza di parere formulata dal Comune di Val Masino (So), rende il parere nei termini su esposti.

Così deliberato nella camera di consiglio del 4 ottobre 2023.

Il Relatore
(Adriana Caroselli)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
10 ottobre 2023
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)