



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario (Relatore)
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Mornago (VA)

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;

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;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Mornago, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri da parte del CAL Regione Lombardia il 26 febbraio 2025 ed acquisita al protocollo C.d.C n. 2489 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 44/2025 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Mornago (VA) con la richiesta di parere inviata con nota del 26 febbraio 2025 chiede se:

- *“In caso di liquidazione di una società in house risulti corretta l'operazione di estinzione del debito mediante una combinazione di pagamento parziale in contanti e retrocessione di immobili per un importo inferiore al credito vantato – dal Comune - e se tale soluzione possa ritenersi conforme ai principi di corretta gestione finanziaria e di tutela del patrimonio pubblico, evitando possibili profili di danno erariale”.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare, ed in virtù del potere di interpretazione della domanda che compete ad ogni giudice, occorre prendere atto che, da un'attenta lettura della richiesta di parere, il quesito formulato dall'Ente istante si compone, in concreto, di due quesiti: il primo è volto a conoscere se possa ritenersi corretta l'operazione di estinzione del credito vantato dal Comune nei confronti della società in house attraverso una datio in solutum ed un pagamento in denaro per un valore complessivo inferiore al credito medesimo e se ciò sia conforme ai principi di corretta gestione finanziaria e di tutela del patrimonio pubblico; il secondo è volto a comprendere se da tale operazione possa scaturire un danno erariale.

Posto ciò, occorre rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Quanto all'ammissibilità soggettiva, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Mornago e, dunque, da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

In ordine all'ammissibilità oggettiva, la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica è da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, anche quella del personale con i relativi tetti e vincoli di legge, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure già sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria o tali da determinare dirette interferenze con le funzioni giurisdizionali, requirente e giudicante della Corte dei conti o di altri plessi giurisdizionali, contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

Il riscontro della mancanza di una diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione è volto sia ad evitare di tramutare, di fatto, la funzione consultiva in una -allo stato- non consentita funzione di controllo preventivo di legittimità, sia a lasciare comunque all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile poiché rientra nell'alveo della "contabilità pubblica", in quanto inerisce alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano la gestione del patrimonio comunale dell'ente locale, e, nello specifico, per quanto concerne la liquidazione di una società in house ed alla ripresa dei crediti vantati verso di essa dal Comune. Tuttavia, poiché essa è volta ad ottenere lumi in merito alla valutazione di convenienza -ovvero di economicità e, quindi, anche di legittimità- di una delle possibili scelte che appartengono

tipicamente alla discrezionalità amministrativa, va subito premesso che non sarà possibile pronunciarsi ex ante sulla legittimità di quanto prospettato dall'Ente, posto che il quesito, seppure trae origine da un dubbio interpretativo circa l'applicabilità della normativa civilistica in materia di gestione e valorizzazione (nel caso, invero, trattasi di deprezzamento) del patrimonio mobiliare, implica la conoscenza delle circostanze di fatto e di diritto, oltre che delle esigenze "lato sensu" politiche che conducono alla sua liquidazione della società in house.

2. Coerentemente con quanto innanzi esposto, il quesito che attiene al possibile verificarsi di un danno erariale in dipendenza dell'assunzione del comportamento amministrativo oggetto di quesito, è ontologicamente inammissibile: a) sia perché tra il primo ed il secondo non è rinvenibile una logica di consequenzialità immediata e diretta, né di causa ed effetto, sia perché la sua soluzione verrebbe assorbita nel quesito principale, oltre ad implicare la rappresentazione in dettaglio di una fattispecie non realizzata in concreto (che peraltro in questa sede non sarebbe comunque possibile esaminare); b) inoltre, presupporrebbe l'esclusione aprioristica di un comportamento illecito quale derivazione patologica del comportamento che all'esame generale ed astratto della Sezione potrebbe risultare assolutamente lecito; e c), ancora, riguarderebbe le modalità attuative della questione oggetto della consulenza che sono temporalmente successive alla resa del parere così da sfuggire ad un reale filtro di liceità.

Non è un caso, quindi, che una valutazione del genere proprio, perché comporta un approfondimento in concreto e fattuale, prima ancora che giuridico, spetti alla Procura contabile.

Il secondo quesito, del resto, sconta il fatto di essere generico (come in effetti devono essere i quesiti rivolti alla Sezione regionale del controllo), ma proprio per questo non consente di desumere la sussistenza di un comportamento illecito determinativo di danno erariale senza un ingresso informato nella specifica fattispecie da cui esso dovrebbe originare e, nel caso, nella reale situazione in cui versa la società in house

che, per l'appunto -salvo, come si vedrà oltre, avanzare una possibile ipotesi fattuale - non è nota.

Sul punto sarà, allora, utile soltanto di ricordare l'art. 12 del d.lgs. 175/2016 che regola la responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate, attribuendo al giudice civile le azioni civili di responsabilità verso i componenti degli organi di amministrazione (e, quindi, anche verso il liquidatore) e controllo, ed al giudice contabile l'azione per danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house e quella nei confronti *“dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione”*.

3. La richiesta dell'Ente, pertanto, può essere esaminata nei limiti in cui sia volta a fornire indicazioni di principio in merito alla disciplina da applicare nella gestione del patrimonio pubblico (vertente, in particolare, sulle partecipazioni detenute dall'Ente e sui rapporti di debito/credito intercorrenti tra la società in house ed il Comune), ambito nel quale può, in astratto, ricondursi la fattispecie concretamente prospettata.

Viene chiesto di sapere se possa ritenersi corretta l'operazione di estinzione del debito della società in house in liquidazione nei confronti del Comune mediante una combinazione di pagamento parziale in contanti e retrocessione di immobili per un importo inferiore al credito vantato dal Comune stesso e se tale soluzione possa ritenersi conforme ai principi di corretta gestione finanziaria e di tutela del patrimonio pubblico.

La fase della liquidazione, anche di una società in house, è disciplinata dagli articoli 2484 e seguenti del codice civile. L'assemblea dei soci - art. 2487, comma 1, lett. c) - deve stabilire: 1) i criteri in base ai quali deve svolgersi la liquidazione; 2) i poteri dei liquidatori, con particolare riferimento alla cessione dell'azienda sociale, di rami di essa, oppure dei singoli beni o diritti o blocchi di essa; gli atti necessari per la conservazione del valore dell'impresa, ivi compreso l'esercizio provvisorio, in

funzione del miglior realizzo. I liquidatori possono vendere i beni della società secondo il loro prudente apprezzamento, per tranches o in blocco, rateizzare il versamento del relativo prezzo o pretenderne un saldo contestuale al trasferimento, transigere o fare compromessi, accelerare o rallentare le operazioni di smobilizzo, valutando di volta in volta le condizioni e le reazioni del mercato, fermo restando che la vendita a prezzo vile di beni sociali in accordo con uno dei soci, per favorirlo in danno degli altri, è nulla per illiceità del motivo - Cass. sentenza n. 2962/1964 -. I liquidatori devono soddisfare i creditori sociali (con versamenti in denaro o con cessione di beni) a mano a mano che i debiti vengono a scadenza; a parità di scadenza rientra nella loro discrezionalità la scelta di quali onorare prima, in quanto i liquidatori non hanno ordini particolari di priorità nel pagamento o regole di uguale trattamento dei creditori, fermo restando la necessaria e dovuta massima prudenza nella soddisfazione dei crediti in caso consapevole insufficienza dell'attivo e fermo restando che i liquidatori sono tenuti, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2489 c.c., al compimento di tutti gli atti utili per la liquidazione della società ossia di quelli diretti alla conservazione del patrimonio sociale ed alla sua conversione in denaro, a scopo di pagamento dei creditori e di distribuzione di eventuali residui ai soci. Riguardo a ciò particolare rilievo informativo assume la relazione che accompagna il bilancio, nella quale, ai sensi del comma 2 dell'articolo 2490 c.c., i liquidatori devono *“illustrare l'andamento, le prospettive, anche temporali della liquidazione, ed i principi ed i criteri adottati per realizzarla”*. I liquidatori sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2489, secondo comma, del c.c., ad adempiere ai loro doveri con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico, ed essi non sono esonerati dalla necessità di valutare, in ragione dell'ufficio ricoperto, le indicazioni (eventuali) ricevute dall'assemblea medesima.

Posto ciò, in termini del tutto astratti, l'estinzione parziale del debito verso il Comune attraverso una datio in solutum ed un pagamento in contanti per un valore complessivo inferiore al credito non pone un problema né di correttezza dell'operazione – in quanto non vietata dall'ordinamento – né di conformità o meno ai principi di corretta gestione finanziaria e di tutela del patrimonio pubblico, in quanto

dovranno essere i liquidatori a valutare, nel caso concreto ed alla luce del valore delle poste attive e passive del bilancio della società in house, con quali modalità dare soddisfazione, nei limiti delle risorse residue, al credito vantato dal socio pubblico.

Detto credito, del resto, altro non è che il valore della quota che il socio ha diritto di ricevere, se e nei limiti in cui le attività superino le passività, quando esce dalla società o, come nel caso, quando la società viene liquidata; il socio non può chiedere la restituzione dei beni conferiti nella società (nel quesito si parla di *“retrocessione”* di un bene che probabilmente è stato oggetto di stima o dovrà esserlo), ma se questi residuano al pagamento dei creditori sociali, gli stessi possono concorrere a determinare il valore delle attività da restituire. Per completezza, va precisato che se il socio è anche creditore, tale doppia posizione giuridica non potrà risolversi in danno dei creditori considerando al pari di questi i diritti del creditore/socio (così come desumibile da Cass. Civ. Sez. VI, ord. n. 23089 del 30.10.2014, ma anche da Cass. Penale, Sez. V, sentenza n. 1923 del 16.1.2025 sulla restituzione di finanziamento soci).

Nel rammentare, comunque, l'applicazione alla fattispecie in commento anche delle norme di cui al d.lgs. 175/2016 e, se ne ricorrono le condizioni, dell'art. 21 in particolare, si rappresenta anche che, secondo la Risposta 101/2021 dell'Agenzia delle Entrate, può integrare una cessione d'azienda il trasferimento al comune di ciò che rappresenta l'intera attività sociale di una società in house, da porre in liquidazione, unitamente al venir meno del contratto di servizio in forza del quale dette attività sono state esercitate.

4. Una specificazione ulteriore occorre fare in merito al “credito” che il Comune dichiara di vantare nei confronti della sua società in house, pur considerando che nel parere non si fa riferimento né al nome ed all'oggetto sociale della partecipata, né alla quota di partecipazione ed alla natura del credito che verrebbe, sia pure parzialmente, falcidiato.

Tuttavia, questa Sezione ha avuto modo di esaminare in più occasioni e con crescente grado di approfondimento (deliberazioni nn. 106/2017/PRNO,

267/2018/PRSE e, da ultimo, 55/2024/PRSP) la procedura di liquidazione, aperta nel 2013, della Società Mornago Patrimonio e Servizi s.r.l., i cui debiti verso il Comune, annotati quali residui attivi, sebbene non inclusi nel computo del FCDE pur a fronte dei richiami effettuati fin dal 2018 da questa Sezione, risultavano ammontare a circa 900 mila euro per effetto di operazioni di rimborso di rate di mutuo di competenza della partecipata e di surrogazione in un accordo transattivo e pagamento di un debito della stessa partecipata.

Con la deliberazione 106/2017/PRNO era già stato peraltro evidenziato criticamente l'accollo da parte dell'ente locale partecipante dei mutui contratti dalla società medesima con sgravio, dunque, a beneficio di quest'ultima di un ulteriore debito, con invito a valutarne attentamente la sostenibilità finanziaria. Con la delibera 55/2024/PRSP il Comune è stato invitato a chiudere la liquidazione della società anche con la finalità di recuperare in tempi brevi una porzione di immobile di *"proprietà sociale, costituente il solo asset attivo"* rimasto fuori da una operazione immobiliare di cessione effettuata dalla società, nonché la quota dei crediti dallo stesso maturati, che, tuttavia, risultavano essere postergati (il credito postergato deve essere preso in considerazione, in sede soddisfattoria, solo dopo che tutti gli altri crediti concorsuali risultino soddisfatti, Cass., Sez. I, n. 1865 del 27.1.2025) *"...e, dunque, con una contenuta possibilità di realizzo, considerata la massiva esposizione debitoria della partecipata con i creditori sociali, con conseguente impatto dell'entità dell'effettivo recupero sulla tenuta degli equilibri finanziari dell'ente e sullo stesso risultato di amministrazione"*.

Alla luce di quanto appena detto in ordine ai controlli effettuati nel tempo da questa Sezione, il tema posto con il secondo quesito, che risulta comunque inammissibile spettando alla Procura la valutazione delle singole fattispecie di danno, merita un chiarimento a beneficio delle valutazioni dell'Amministrazione istante.

Come detto, è il codice civile a stabilire che il socio/Comune non possa che vedersi restituito ciò che residua a seguito del pagamento delle passività sociali. Il quesito sul danno erariale, quindi, non ammette alternative se tautologicamente riferito alla

soluzione normativa di una necessitata accettazione di quanto residua all'esito del pagamento delle passività della società.

Ben diverse e più complesse considerazioni originerebbero da una disamina dell'ipotesi di un pregiudizio per le casse dell'Ente, non quale mero ineludibile effetto dell'esito della procedura di liquidazione, ma per effettive, sottostanti e non esplicitate ragioni che eventualmente determinano la solo parziale soddisfazione del credito, ovvero per la sussistenza di un insieme di consistenti operazioni di soccorso e finanziamento della società stessa in assenza delle condizioni di operatività della società e di sostenibilità per il bilancio dell'Ente.

Solo dalla circostanziata e concreta conoscenza – che allo stato questa Sezione non ha – di dette ragioni derivano per qualsiasi pubblico ufficiale – ed anche per questa Sezione – obblighi di denuncia di danno erariale alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

5. Risulta di tutta evidenza, infine, per quanto finora detto e considerato che, aldilà del margine di azione che al Comune resta all'interno del delineato perimetro, il parere reso dalla Corte sulla scorta delle sole affermazioni e prospettazioni formulate dall'Ente, non consente, stante l'esimente prevista dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 174/2016, di elidere od attenuare in alcun modo posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, rimanendo le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – dichiara l'ammissibilità del primo quesito formulato dal Comune di Mornago (VA) e l'inammissibilità del secondo affermando i seguenti principi di diritto:

L'estinzione parziale di un debito di una società in house in liquidazione nei confronti del Comune a mezzo di una datio in solutum ed un pagamento in contanti per un valore complessivo inferiore al credito vantato dal Comune non può essere valutata, alla luce delle regole che governano la fase della liquidazione societaria, sotto il profilo della correttezza – non

essendo vietata dall'ordinamento – né della conformità o meno ai principi di corretta gestione finanziaria e di tutela del patrimonio pubblico, essendo rimessa ai liquidatori, avuto riguardo al valore effettivo delle poste attive e passive del bilancio della società in house, con quali modalità provvedere, nei limiti delle risorse residue, al pagamento del debito maturato nei confronti del Comune;

E' inammissibile il quesito che, in sede consultiva, chiede se nell'operazione prospettata possa ravvisarsi un danno erariale, essendo questa valutazione rimessa alla Procura contabile all'atto del concretizzarsi di una specifica fattispecie, e non essendo rinvenibile una logica di consequenzialità immediata e diretta, né di causa ed effetto tra la prima e il secondo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 marzo 2025.

il Relatore
(Marco Ferraro)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 31 marzo 2025

p. Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)
F.to Maria Grazia Mei