



**REPUBBLICA ITALIANA**

la

**Corte dei conti**

**Sezione regionale del controllo**

**per l'Emilia - Romagna**

composta dai Magistrati

Mario Donno	Presidente;
Massimo Romano	Consigliere;
Ugo Marchetti	Consigliere;
Benedetta Cossu	Primo Referendario (relatore);
Riccardo Patumi	Referendario.

\*\*\*\*\*

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data

16 giugno 2000 e successive modifiche;

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 l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

visto la Convenzione stipulata il 15 ottobre 2010 sull'attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n. 131/2003 intercorsa tra la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, la Regione ed il Consiglio delle Autonomie Locali;

visto l'articolo 4, comma 2, della predetta Convenzione che consente al CAL di chiedere in via autonoma pareri su temi generali in tema di contabilità pubblica;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta formulata dal Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna del 9 novembre 2011, concernente problematiche interpretative relative all'articolo 16, comma 27, d.l. 138/2011;

vista l'ordinanza presidenziale n. 5 del 9 febbraio 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, Primo Referendario Benedetta Cossu;

## Premesso

Il Presidente del Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna (di seguito CAL), con nota del 9 novembre 2011, ha rappresentato alla Sezione l'esistenza di varie problematiche interpretative concernenti l'articolo 14, comma 32, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni in tema di dismissioni societarie da parte di enti a minore densità demografica.

In particolare il CAL chiede di conoscere:

- a) se tra le società partecipate dai Comuni di ridotte dimensioni demografiche (con popolazione sino a 30.000 abitanti) e di medie dimensioni (con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti) che devono essere poste in liquidazione rientrino le società di trasporto pubblico locale e le società quotate in borsa;
- b) se per i suddetti Comuni alcune tipologie di società previste dal TUEL (società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica ex art. 113 ; società patrimoniali alle quali sono state conferite le reti ex art. 113, comma 13; società di trasformazione urbana ex art. 120) siano consentite;
- c) il significato da attribuire alla deroga per le società che negli ultimi tre esercizi hanno registrato utili di esercizio;
- d) quali siano le modalità attraverso le quali si deve procedere alla liquidazione della società, ed i riflessi che le varie fasi della liquidazione hanno sulle scritture contabili dell'ente socio;
- e) l'esclusione delle aziende speciali consortili e dei consorzi di servizi dalla disciplina in esame;
- f) l'applicabilità delle deroghe previste per le partecipazioni in società da parte dei Comuni con meno di 30.000 abitanti alle

partecipazioni in società da parte dei Comuni con numero di abitanti compreso tra i 30.000 ed i 50.000.

**Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere formulata dal CAL.**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate direttamente dal Consiglio delle Autonomie locali su temi generali di contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della Convenzione stipulata il 15 ottobre 2010 tra la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, la Regione ed il CAL.

La richiesta di parere in esame deve essere considerata ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto sottoscritta dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna, organo legittimato a formulare richieste di parere sulla base della citata disposizione di fonte convenzionale.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva, anche per le richieste formulate dal Consiglio delle Autonomie locali è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzioni giurisdizionale intestata alla Corte dei Conti o ad altre giurisdizioni, né con

procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei Conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sul piano oggettivo, essendo le problematiche interpretative sull'articolo 14, comma 32, dl. 78/2010 e s.m.i. inerenti la contabilità pubblica in ragione degli evidenti riflessi che il fenomeno delle società partecipate riveste per la finanza pubblica e per il raggiungimento degli equilibri di bilancio degli enti locali.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce

con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo e può essere esaminata nel

### **Merito**

**1.** Con i primi due quesiti - che, per ragioni di connessione, la Sezione ritiene opportuno trattare congiuntamente - il CAL chiede di conoscere se tra le società che i Comuni a densità demografica ridotta (i.e. i Comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti) e media (i.e. i Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti) devono dismettere entro i termini previsti per legge rientrano le società quotate in borsa o alcune tipologie di società previste dal TUEL, quali le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica (art. 113); le società patrimoniali alle quali sono state conferite le reti (art. 113, comma 13); le società di trasformazione urbana (art. 120).

**1.2.** L'evoluzione della legislazione in tema di società partecipate pubbliche è stata caratterizzata, a partire dai più recenti interventi legislativi, da un netto disfavore verso l'utilizzazione dello strumento societario come modello di organizzazione scelto dai soggetti pubblici per lo svolgimento delle proprie funzioni e servizi.

Alla base di tale mutato atteggiamento del legislatore devono essere individuate ragioni di tutela della concorrenza e del mercato, nonché la necessità di limitare l'utilizzo delle società partecipate quale strumento per eludere l'applicazione della normativa relativa al patto di stabilità interno, ai vincoli in tema di assunzione di personale o di indebitamento, alle procedure ad evidenza pubblica.

Nel quadro dei predetti interventi legislativi si colloca l'articolo 3, comma 27 e ss., della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale disposizione stabilisce che le pubbliche amministrazioni non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere, direttamente, partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Resta sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del Codice dei contratti pubblici e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte degli enti in questione, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

L'articolo 3, comma 27, l. cit., come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza 4 maggio 2009, n. 148, ha inteso rafforzare la distinzione tra "esercizio dell'attività amministrativa in forma privatistica" ed "esercizio delle attività di impresa" da parte delle amministrazioni pubbliche. Secondo tale distinzione lo strumento societario deve essere utilizzato da queste ultime come modello organizzativo per lo svolgimento dei compiti loro affidati, evitando al contrario, che l'esercizio di attività di impresa possa essere svolto beneficiando dei privilegi dei quali può godere un soggetto in quanto pubblica amministrazione.

L'immanenza nel sistema di principi che limitano l'utilizzazione dello strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche è stata di recente affermata dal Consiglio di Stato secondo il quale la costituzione da parte di un ente pubblico di una società commerciale che operi sul mercato, in concorrenza con altri operatori privati, deve

essere prevista da espresse disposizioni di legge, e la costituzione di società per il perseguimento di fini istituzionali propri dell'ente pubblico è generalmente ammissibile se ricorrono i presupposti dell'*in house providing*, salvi specifici limiti legislativi (A.Pl., 3 giugno 2011, n. 10).

E' quindi sulla base delle previsioni contenute nell'articolo 3, comma 27 e ss., legge 244/2007 che anche gli enti locali debbono effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni societarie al fine di verificare se si tratti di partecipazioni vietate (attività di produzione di beni e servizi non inerenti con le proprie finalità istituzionali) e, quindi da dismettere, o di partecipazioni consentite (servizi di interesse generale o di committenza).

Ulteriori limitazioni all'utilizzabilità dello strumento societario da parte di Comuni a minore densità demografica sono state introdotte dall'articolo 14, comma 32, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, la cui *ratio* è stata individuata nell'esigenza di salvaguardare la concorrenza e l'apertura del mercato agli operatori privati e di evitare la proliferazione di società sottodimensionate la cui gestione potesse avere ripercussioni negative sui bilanci degli enti costitutori impossibilitati a sostenerne gli oneri di gestione.

Secondo tale disposizione i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non possono costituire nuove società; devono mettere in liquidazione le società già costituite o cederne le partecipazioni entro il 31.12.2012<sup>1</sup>. L'obbligo di dismissione e/o cessione delle partecipazioni non si applica nel caso in cui le società

---

<sup>1</sup> Il termine per la dismissione delle società e/o partecipazioni vietate - inizialmente fissato al 31.12.2010, e prorogato al 31.12.2011 in sede di conversione del decreto legge (legge 122/2010) - è stato poi spostato al 31.12.2013 ad opera dell'articolo 2, comma 43, d.l. 225/2010 (cd. decreto mille-proroghe) ed anticipato solo per i Comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti al 31.12.2012 dall'articolo 16, comma 32, d.l. 13.08.2011, n.138 (cfr. Corte Conti, Sez. controllo Lombardia 602/2011/PAR).

già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite (tali deroghe sono state introdotte dall'articolo 2, comma 43, d.l. 225/2010 –cd. decreto "Milleproroghe" – conv. in Legge 26.2.2011, n. 10). Il divieto di costituzione di nuove società e/o l'obbligo di cessione delle partecipazioni non si applicano alle società con partecipazione paritaria o proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più Comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

I Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2013 devono mettere in liquidazione le altre società già costituite.

La difficoltà interpretativa derivante dalla clausola di salvezza contenuta nel primo periodo dell'articolo 14, comma 32, d.l. cit. (secondo la quale rimane *"fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"*), dapprima risolta nel senso che i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti potessero continuare a costituire società che producono servizi di interesse generale (Sez. Controllo Puglia, 103/2009/PAR e 76/2010/PAR), è stata superata nel senso che le due disposizioni operano su piani diversi. L'articolo 3, comma 27, opera sul piano delle finalità che l'ente può raggiungere mediante lo strumento societario; l'articolo 14, comma 32, sul piano numerico, essendo stati fissati dei tetti correlati alla densità demografica dell'ente (Sez. Lombardia nn. 861/2010/PAR, 952/2010/PAR,

959/2010/PAR; Sez. Liguria 166/2010/PAR; Sez. Emilia-Romagna nn. 4/2011/PAR, 30/2011/PAR, Sez. Puglia, 12/2011/PAR; Friuli Venezia-Giulia 245/2011/PAR).

Ne deriva, pertanto, che a prescindere dal tipo di attività svolta - salvo eventuali disposizioni normative speciali che impongano l'esercizio obbligatorio della funzione in forma societaria, secondo il modello delle società cd. di "diritto singolare" - i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non possono costituire nuove società se non associandosi con altri enti; i Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti possono detenere una sola partecipazione (cfr. in tal senso Sez. Lombardia, deliberazione 124/2011/PAR).

**1.3.** La soluzione dei primi due quesiti deve essere, pertanto, fornita sulla base del panorama legislativo e giurisprudenziale sin qui esposto, tenendo distinte le partecipazioni societarie ammissibili per i Comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti, rispetto a quelle relative ai Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti.

**1.3.1.** Il mantenimento delle partecipazioni in società quotate in borsa da parte dei Comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti può ritenersi ammissibile esclusivamente se ricorrono le condizioni derogatorie previste dall'articolo 14, comma 32, terzo e quarto periodo.

La partecipazione da parte di Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti in società quotate in borsa potrà avvenire nel rispetto del limite numerico (partecipazione ad una sola società) prevista per tali enti locali dall'articolo 14, comma 32.

**1.3.2.** La costituzione e/o la partecipazione in società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica da parte dei Comuni a

densità demografica ridotta (con popolazione sino a 30.000 abitanti) deve ritenersi parimenti non consentita - salvo le deroghe previste *ex lege* (art. 14, comma 32, terzo e quarto periodo) - in considerazione della circostanza che lo strumento societario non costituisce una modalità obbligatoria e necessaria per lo svolgimento dei predetti servizi, ma, viceversa, rappresenta soltanto un modello organizzativo da utilizzare in alternativa con altre opzioni.

La costituzione di nuove società e/o il mantenimento di partecipazioni da parte di Comuni di medie dimensioni (con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti) dovrà avvenire nel rispetto dei limiti quantitativi (una società) previsti dall'articolo 14, comma 32, d.l. cit.

**1.3.4.** Quanto poi alla costituzione e/o al mantenimento di partecipazioni in società patrimoniali valgano le seguenti considerazioni.

La possibilità per gli enti locali di costituire società (a capitale interamente pubblico incedibile) cui conferire *“la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio di servizi pubblici locali di rilevanza economica”* era prevista e disciplinata dall'articolo 113, commi 2 e 13. Successivamente l'articolo 23 *bis*, comma 5, d.l. n. 112/2008 ha stabilito che *“ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati”*. A seguito poi del risultato positivo della consultazione referendaria tenutasi nel mese di giugno 2011 avente ad oggetto l'articolo 23 *bis*, comma 5, d.l. cit., che era stato quindi abrogato, l'articolo 4, comma 28, d.l. 138/2011 ha riprodotto letteralmente la disposizione ivi contenuta.

Ne deriva, pertanto, che la società patrimoniale ex art. 113, commi 2 e 13, è da considerarsi una modalità organizzativa superata e non

più consentita, dovendo rimanere pubblica la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali relative a servizi pubblici locali di rilevanza economica, potendo, al più, essere affidata a soggetti privati la sola gestione delle reti (cfr. Corte Costituzionale 25 novembre 2011, n. 320).

In conclusione, ritiene la Sezione che gli enti locali a densità demografica ridotta e/o media, non solo non potranno costituire nuove società patrimoniali in ragione del divieto disposto dall'articolo 14, comma 32, d.l. cit, e della previsione contenuta nell'articolo 4, comma 28, d.l. 138/2011, ma dovranno anche dismettere le società patrimoniali ancora oggi operanti, non essendo più consentito che la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni destinate all'esercizio di servizi pubblici locali a rilevanza economica sia detenuta da società. Nei limiti previsti dall'articolo 14, comma 32, d.l. 78/2010 la predetta tipologia di enti locali potrà, al più, costituire società e/o detenere partecipazioni in società cui è affidata la gestione delle reti.

**1.3.5.** Quanto, infine, alla possibilità di costituire e/o mantenere partecipazioni nelle società di trasformazione urbana (STU) previste dall'articolo 120 TUEL, la Sezione ritiene che, trattandosi di una delle varie possibilità attraverso la quale viene data attuazione agli strumenti urbanistici generali (cfr. TAR Emilia-Romagna, 30 luglio 2004, n. 2338), ma non costituendo tale tipologia societaria l'unico strumento di attuazione delle previsioni dei piani regolatori generali, la costituzione di tale modello societario e/o il mantenimento di partecipazioni deve avvenire nel rispetto delle previsioni contenute nell'articolo 14, comma 32, d.l. cit.

I Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non potranno, pertanto, costituire nuove società di trasformazione urbana se non nel rispetto della previsione contenuta nel quarto periodo

dell'articolo 14 (società con partecipazione paritaria o proporzionale al numero di abitanti costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti) e dovranno cedere - salvo i casi di ricorrenza delle deroghe contenute nelle lettere a, b,c, - le partecipazioni detenute nelle predette società.

I Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti potranno costituire e/o mantenere partecipazioni nelle predette società nel rispetto dei limiti quantitativi previsti dall'art. 14, comma 32, d.l. cit.

**2.** Con il quesito sub c) il CAL chiede di conoscere il significato da attribuire alla deroga contenuta nell'articolo 14, comma 32, terzo periodo, lett. a), d.l. 78/2010 per le società che abbiano il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi.

Giova, in proposito, premettere che il termine per le dismissioni di società e/o partecipazioni societarie da parte dei Comuni di ridotte dimensioni demografiche è stato oggetto di una serie di interventi legislativi.

Il termine del 31.12.2010, inizialmente fissato dall'articolo 14, comma 32, d.l. 78/2010 è stato prorogato, in sede di conversione in legge (l. 30 luglio 2010, n. 122), al 31 dicembre 2011. Un ulteriore proroga al 31 dicembre 2013 è stata disposta dall'articolo 1, comma 117, l. 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011). Tale disposizione è stata poi confermata dall'articolo 2, comma 43, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (cd. decreto mille proroghe). L'articolo 16, comma 27, d.l. 138/2011, nel modificare solo "*l'alinea*" ed la "*lettera a) dell'articolo 14, comma 32, d.l. 78/2010*", ha anticipato di un anno (dal 31.12.2013 al 31.12.2012) sia il termine per la dismissione delle partecipazioni societarie dei Comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti (cfr. Sez. Controllo Lombardia,

602/2011/PAR), sia il termine per la verifica dei bilanci in utile negli ultimi tre esercizi.

La Sezione ritiene inoltre che il triennio al quale fare riferimento per la suddetta verifica debba tenere conto anche del termine di approvazione del bilancio di esercizio valido per le società di capitali, non più indicato a data fissa, ma legato al numero di giorni (120 o, in caso di proroga di 180) decorrenti dalla chiusura dell'esercizio sociale entro il quale deve essere convocata l'assemblea ordinaria per l'approvazione del bilancio di esercizio (art. 2364, comma 2, c.c.).

Ne deriva, pertanto, ai fini della valutazione del mantenimento di società o partecipazioni societarie da parte di Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, il triennio al quale fare riferimento è il 2009-2011, non essendo, peraltro, disponibile alla data del 31.12.2012, il bilancio di esercizio relativo al 2012.

**3.** Con il quesito sub d) il CAL chiede di conoscere quali sono le modalità attraverso le quali si deve procedere alla liquidazione delle società da dismettere ed i riflessi che le varie fasi della liquidazione hanno sulle scritture contabili dell'ente socio sia nella fase liquidatoria sia in quella post-liquidatoria.

La Sezione ritiene, in proposito che, in mancanza di una disciplina speciale che regoli le modalità di dismissione delle società partecipate pubbliche, si deve ritenere applicabile la disciplina di diritto comune prevista dagli articoli 2484 e ss. c.c. in tema di scioglimento e liquidazione delle società di capitali. Tali disposizioni prevedono che, al verificarsi di una delle cause di scioglimento di cui all'art. 2484 c.c., si apre una fase nella quale l'organo di amministrazione della società, accertata l'intervenuta verifica di una causa di scioglimento, provvede a curarne la relativa iscrizione nel registro delle imprese ed

a convocare la assemblea dei soci affinché si deliberi in ordine alla nomina, numero e poteri dei liquidatori.

Scopo della procedura di liquidazione è quello di cedere l'intero patrimonio sociale al fine di soddisfare, con il ricavato derivante dalla vendita dei cespiti patrimoniali, dapprima i creditori sociali, e poi procedere all'eventuale ripartizione dell'attivo residuo tra i soci. Tale ripartizione, nella procedura di liquidazione delle società di capitali, avviene, sulla base di un bilancio finale di liquidazione nel quale viene indicata la parte spettante a ciascun socio (cd. piano di riparto). Alla ripartizione dell'attivo segue poi la fase finale e conclusiva della cancellazione della società dal registro delle imprese (art. 2495 c.c.).

Non si ritiene, viceversa, corretto procedere, come prospettato nella richiesta di parere, ad un trasferimento all'ente proprietario dei valori patrimoniali attivi (attività immobiliari e mobiliari) e passivi (mutui) durante lo svolgimento della fase liquidatoria. Ciò contrasterebbe, infatti, sia con la disciplina codicistica, che, anche durante lo svolgimento della procedura di liquidazione, non prevede alcuna confusione tra patrimonio della società e patrimonio personale del singolo socio, e, ancora di più, con il principio della responsabilità per debiti secondo il quale per le obbligazioni sociali risponde solo la società con il suo patrimonio (art. 2325, comma 1 c.c.).

Da tali considerazioni si ricava, quindi, che, solo all'esito della procedura di liquidazione, si potrà procedere alla ripartizione dell'eventuale residuo attivo in favore del comune socio con conseguente acquisizione di tale liquidità al bilancio sociale al Titolo IV dell'entrata, categoria 1, assimilando tali entrate alle "alienazione patrimoniali".

Qualora, viceversa, all'esito della procedura di liquidazione, residuino ancora debiti sociali non soddisfatti neppure con il ricavato della

liquidazione, ai sensi dell'articolo 2495 c.c., i creditori sociali *"possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi"*. Secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (Sez. V, 10.10.2005, n. 19732, confermata da Sez. V, 21.4.2008, n. 10275 e Sez. III, 17.5.2010, n. 11967) *"...si determina in tal modo una modificazione del rapporto obbligatorio dal lato passivo, per la quale all'obbligazione della società si aggiunge, pro parte, quella dei singoli soci (oltre che dei liquidatori colpevoli): si tratta di una ulteriore garanzia che (...) il legislatore ha inteso accordare ai creditori rimasti insoddisfatti, in base alla quale è data al medesimo la facoltà di scelta fra l'agire verso la società, non ancora estinta, e l'agire verso i soci. E', tuttavia, evidente che, (...) la responsabilità dei soci per le obbligazioni sociali non assolute è limitata alla parte di ciascuno di essi conseguita nella distribuzione dell'attivo; ne consegue che il creditore che intende agire nei confronti del socio è tenuto a dimostrare il presupposto della responsabilità di quest'ultimo (vale dire la sua legittimazione passiva), e cioè, che in concreto, in base al bilancio finale di liquidazione, vi sia stata la distribuzione dell'attivo risultante dal bilancio medesimo e che un quota di tale attivo sia stato riscosso dal convenuto"*.

L'applicabilità di tale disposizione alla liquidazione di società partecipate pubbliche determina che l'ente locale socio non avrà alcun obbligo di accollarsi - né per intero, né in misura proporzionale alla sua partecipazione, nell'ipotesi di società partecipata da più enti - il debito sociale rimasto insoddisfatto anche dopo la chiusura della fase di liquidazione, essendo onere dei creditori sociali agire nei confronti

della società e, *pro quota*, nei confronti dell'ente locale che risponderà sino a concorrenza di quanto conseguito nella distribuzione dell'attivo.

**4.** Con il quesito sub e) il CAL chiede di conoscere se le Aziende speciali consortili (articolo 114 TUEL) ed i Consorzi di servizi (articolo 31 TUEL) devono ritenersi sottratti dalla normativa in esame.

La Sezione rileva in proposito che, nonostante l'ambito di applicazione soggettivo di tale normativa sia espressamente limitato ai soli organismi societari, l'articolo 25, comma 2, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (cd. decreto liberalizzazione) ancora in fase di conversione, introducendo il comma 5 bis all'articolo 114 , estende alle aziende speciali ed istituzioni l'applicazione delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali *"obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali"*.

Restano, viceversa, esclusi dall'applicabilità dell'articolo 14, comma 32, d.l. 78/2010 i consorzi di servizi in quanto non rientranti nel suo ambito di applicazione soggettivo, né nell'estensione prevista dall'articolo 25, comma 2 d.l. 1/2012.

**5.** Con il quesito sub f) il CAL chiede di conoscere se le deroghe previste per la costituzione e/o partecipazione in società da parte dei comuni con meno di 30.000 abitanti si debbano ritenere applicabili anche alle partecipazioni societarie da parte dei comuni con numero di abitanti compreso tra i 30.000 ed i 50.000.

In proposito la Sezione ritiene che, almeno allo stato attuale, l'interpretazione letterale della norma, unitamente alla circostanza che i successivi interventi modificativi-integrativi non hanno variato la disposizione nel senso sopra prospettato, sembrano deporre per la non applicabilità delle deroghe ai comuni di medie dimensioni demografiche.

**P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

**ORDINA**

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 13 febbraio 2012.

IL PRESIDENTE.

*(Mario Donno)*

IL RELATORE

*(Benedetta Cossu)*

Depositata in segreteria il 13 febbraio 2012.

Il Direttore di segreteria

*( Rossella Broccoli)*