



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 6 dicembre 2011 e del 17 gennaio 2012

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 15204, pervenuta in data 21 novembre 2011, con la quale il Comune di Manerba del Garda (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del comune di Manerba del Garda (BS) ha posto alla Sezione un quesito concernente la possibilità di erogare un finanziamento, peraltro già deliberato dal Consiglio Comunale, ad una società interamente partecipata dall'ente. Tale finanziamento verrebbe erogato per consentire alla società di sostenere una proposta di concordato preventivo da presentare presso il competente Tribunale, nell'ambito di un'operazione ipotizzata dal liquidatore per tacitare tutti i creditori, evitando al Comune, quale garante di importanti debiti sociali, di sostenere oneri ben più gravosi.

Nell'istanza di parere risulta che l'oggetto sociale di tale società – denominata Manerba Investimenti s.r.l. (d'ora innanzi, per brevità, "Manerba Investimenti") – consiste nella "gestione del patrimonio immobiliare del Comune e dei beni e delle infrastrutture afferenti ai servizi pubblici locali e altri servizi".

La ridetta società è in liquidazione dal dicembre 2009. La procedura è stata avviata a seguito del verificarsi di perdite che hanno ridotto il capitale sociale di oltre un terzo, al di sotto del limite legale (art. 2482-ter); a fronte di ciò il comune non ha ricapitalizzato come previsto dalla legge (procedendo a riduzione e contestuale aumento del capitale sociale entro il limite di legge), incorrendo pertanto in una causa di scioglimento della società (art. 2484, n. 4 del codice civile).

Tuttavia il consiglio comunale, nell'autorizzare il Sindaco a pronunciarsi nell'assemblea di "Manerba investimenti" a favore della messa in liquidazione, aveva precisato che tale autorizzazione e il mandato al Sindaco non andavano interpretati come espressione della volontà di dismettere definitivamente l'impresa, bensì quale "*procedura intermedia fra la definitiva cessazione o lo ripresa operativa con la rimessa in bonis, come procedura opportuna anche al fine di determinare lo situazione successiva al 30.06.2009 e quindi la reale necessità di ricapitalizzazione*".

Questa volontà, peraltro, risulterebbe superata dalla delibera consigliare di ricognizione delle partecipazioni societarie (verbale n. 87 del 28 dicembre 2010), recentemente trasmessa

a questa Sezione: in essa il comune dà atto che l'attività liquidatoria è da considerarsi pienamente "attività di dismissione".

Ciò premesso, l'esigenza del finanziamento qui sottoposto a vaglio consultivo nasce dalla circostanza che il comune risulta direttamente coinvolto nel debito della società, in quanto i principali investimenti della medesima sono stati finanziati dal sistema bancario dietro prestazione di garanzie da parte dell'ente partecipante, unico socio.

Segnatamente, l'ente comunale risulta esposto in base ai seguenti titoli di garanzia:

a) *cessio pro solvendo* di crediti trentennali per i canoni di locazione di un proprio immobile di pregio (il cui canone annuo ammonta a € 167,4 mila) a garanzia di un finanziamento per la costruzione di appartamenti da destinarsi a casa albergo per anziani (mutuo stipulato con Monte Paschi, per un importo complessivo di € 2,2 milioni, con scadenza 2037);

b) lettera di *patronage*, rilasciata dall'allora Sindaco *pro tempore*, a garanzia del finanziamento per l'acquisto e l'installazione di pannelli fotovoltaici (mutuo stipulato con Unicredit per importo complessivo di € 1,93 milioni, con scadenza 2026).

In sede di liquidazione, il commissario liquidatore, constatata l'insufficienza degli *assets* per coprire l'esposizione debitoria, ha ritenuto di proporre al comune, unico socio, di erogare un finanziamento straordinario, a titolo di ricapitalizzazione, idoneo a fornire alla società una liquidità sufficiente a sostenere una proposta di concordato preventivo da presentare in Tribunale. Tale proposta risulterebbe così articolata:

- (a) totale pagamento dei creditori privilegiati;
- (b) pagamento al 30% dei creditori chirografari;

Per raggiungere tale obiettivo, sulla base di quanto riferito dal liquidatore, il Comune di Manerba dovrebbe impegnarsi a ricapitalizzare la società attraverso l'erogazione di una somma di circa € 700 mila a copertura delle perdite.

In questo modo, "Manerba investimenti" potrebbe evitare l'insolvenza, scongiurando l'escussione per l'ammontare integrale dei debiti contratti e lo spossessamento dei beni; inoltre si sfuggirebbe al rischio di esporre il comune-unico socio alla diretta escussione quale garante della società.

In punto di fatto, quindi, il comune si trova dinanzi all'alternativa decisionale se procedere alla ricapitalizzazione per circa € 700 mila, oppure subire una ben più gravosa escussione diretta, con la privazione del bilancio comunale di importanti fonti di liquidità, come quelle derivanti dal citato contratto di locazione.

Cosicché il comune pone i seguenti due quesiti:

- i)** se è ammissibile la richiesta ricapitalizzazione/finanziamento della società attraverso la compartecipazione al ripiano del passivo, proposta dal liquidatore. L'ente richiedente fa presente che il consiglio comunale ha già dato espresso mandato al Sindaco, quale

rappresentante legale del socio-unico del comune di Manerba del Garda, alla presentazione della proposta di concordato preventivo presso il Tribunale di Brescia, "subordinando però la manifestazione della volontà comunale alla condizione sospensiva della previa acquisizione di parere positivo" da parte di questa Sezione;

- ii)* in caso di risposta affermativa al quesito che precede, chiede di conoscere le modalità procedurali di finanziamento dell'intervento del Comune/socio al concordato, con possibilità o meno di assimilare per analogia tale intervento al riconoscimento di debito fuori bilancio.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine, si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il Sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso Legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Una nozione unitaria di contabilità pubblica è stata delineata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, nell'esercizio della funzione attribuitale dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102): con la delibera n. 54 del 17 novembre 2010, le SS.RR. hanno delineato tale nozione come incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri.

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica, non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazioni necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Venendo all'esame al caso di specie, si deve osservare che, per il modo in cui è formulato, il quesito sub **i)** proposto risulterebbe inammissibile, in quanto tendenziosamente rivolto ad ottenere una sorta di "visto", integrante un anomalo controllo preventivo di legittimità, non previsto dall'ordinamento, su decisioni che rientrano nella sfera esclusiva di discrezionalità della pubblica amministrazione. Pur tutto ciò considerato, questa Sezione dichiara ammissibile la richiesta di parere in un'ottica interpretativa, al fine di astrarre dal caso di specie un'esegesi dei principii generali che costituiscono fondamento della materia.

La Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizioni e dei principi che vengono richiamati è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità del Comune, con particolare riferimento alla specifica decisione di concedere o meno il finanziamento in oggetto. Ovviamente, l'Amministrazione potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di contabilità pubblica interessati dalla vicenda.

Dalla disamina del quesito, quindi, rimane escluso ogni possibile riferimento alle concrete scelte discrezionali che l'ente è chiamato ad effettuare; rispetto ad esse non è ammissibile un intervento della Corte in sede consultiva che possa assumere il carattere di esonero preventivo da eventuali fattispecie di responsabilità degli amministratori pubblici.

Appare inoltre certamente ammissibile il quesito sub **ii)**, il quale, per quanto subordinato al primo, può essere esaminato indipendentemente da questo, in quanto attiene a profili di stretta contabilità pubblica connesse ad eventuali scelte discrezionali che l'ente richiedente, nella sua piena autonomia e responsabilità, valuterà di adottare.

MERITO

1. Con la "manovra finanziaria 2010", il Legislatore ha limitato in modo drastico la possibilità per gli enti locali di sostenere finanziariamente gli organismi partecipati, positivizzando per legge pratiche economiche che avrebbero dovuto orientare la discrezionalità dell'ente e costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi pubblici, stante l'uso di risorse della collettività (cfr. Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 753 del 12 luglio 2010).

Le disposizioni restrittive, dettate specificamente per le società pubbliche, in realtà impongono un abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di

irrimediabile dissesto. Non sono ammissibili “interventi tampone” con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (così Sezione controllo Piemonte, delibera n.61 del 22 ottobre 2010; Sezione Controllo Lombardia, pareri n. 1081 del 30 dicembre 2010 e n. 207 del 27 aprile 2011).

Più specificamente, l'art. 6 comma 19 del D.L. n. 78/2010 (conv. dalla L. n. 122/2010, successivamente modificato e integrato) vieta alle amministrazioni pubbliche di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

2. Tuttavia il medesimo art. 6, comma 19, offre la possibilità alla p.a. di derogare a tale divieto, nelle ipotesi espressamente previste.

Si tratta, in particolare: a) dei trasferimenti conseguenti ad obbligazioni pubbliche già assunte (trasferimenti effettuati in ragione di convenzioni, contratti di servizio e di programma) per lo svolgimento del servizio di pubblico interesse ovvero b) per operazioni rese necessarie da eventi eccezionali (mediante una procedura particolarmente gravata e demandata in ultima analisi sia a valutazioni di tipo politico che a verifiche di legalità).

Un discorso a parte fa fatta per una terza ipotesi che, tuttavia, non integra una vera e propria eccezione: l'inciso iniziale della disposizione in commento fa “*salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile*”. L'appena evocato articolo del codice civile disciplina, con riguardo alle società per azioni, l'ipotesi della perdita di oltre un terzo del capitale che abbia contestualmente ridotto lo stesso al di sotto del limite legale; segue l'obbligo di convocare senza indugio l'assemblea per deliberare la riduzione del capitale ed il contemporaneo aumento del medesimo ad una cifra non inferiore al detto minimo, ovvero la trasformazione della società in un tipo per il quale sia previsto un capitale minimo non superiore al residuo. In mancanza di tali deliberazioni la società dovrà sciogliersi (art. 2484, n. 4 c.c.).

Da un punto di vista letterale non si può non notare come, a differenza delle prime due eccezioni, il richiamo dell'art. 2447 c.c. sia fatto in apertura di disposizione, in termini di “salvezza” di una disciplina diversa da quella finanziaria: si tratta, infatti, di una norma di coordinamento tra la disciplina finanziaria e il diritto societario (cfr. in tal senso le cit. Sez. reg. controllo Piemonte, deliberazione n. 61/2010/PAR e inoltre Sezione reg. controllo Friuli-Venezia-Giulia, deliberazione n. 74/2011/PAR) e non di eccezione in senso proprio.

Da tale coordinamento, si può assumere che – nonostante il generale divieto di soccorso finanziario – la trasformazione o liquidazione della società (cf. art. 2484, n. 4 c.c) non costituiscono un comportamento obbligato per la pubblica amministrazione; l'inciso “*salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c.*” lascia infatti aperta la strada per consentire tutte le opzioni

previste dalla disposizione, quindi anche la ricapitalizzazione al fine di evitare la liquidazione della società. Si deve pertanto ritenere che rimanga in capo alle pubbliche amministrazioni il potere discrezionale di valutare l'opportunità di mantenere in vita la società che abbia subito perdite tali da renderla fare scendere il capitale al di sotto dei limiti legali.

2.1. Un siffatto coordinamento della disciplina civilistica e di quella finanziaria – effettuato sulla scorta della ridetta “clausola di salvezza” – non può peraltro non tenere conto delle finalità perseguite dal Legislatore, dichiarate in apertura della disposizione in commento: si tratta, infatti, di una disciplina dettata per il «*perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza*».

Ciò comporta la necessità di interpretare restrittivamente le possibilità che il rinvio alla disciplina societaria consente, quantomeno in termini strettamente procedurali.

Le delibere consiliari che autorizzassero una ricapitalizzazione dovrebbero tenere conto del principio di legalità finanziaria: la decisione partecipativa, dalla prima assunzione alle successive scelte strategiche, presuppone in capo all'ente locale una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., nell'ottica della sana gestione finanziaria (cfr. *ex multis* le delibere della Sezione nn. 208/2011, 283/2011 e 284/2011 in materia di delibere di assunzione/mantenimento di partecipazioni in società). Nella motivazione della scelta di mantenere in vita la società dovrebbero pertanto essere messi in luce gli elementi di coerenza con il fine della disposizione. Va in proposito tenuto presente che, nell'attuale contesto di finanza pubblica, la scelta deve anche motivare sulla compatibilità con gli equilibri di bilancio dell'ente costituente, sui quali impattano i risultati di gestione delle società partecipate.

Va da sé che tale decisione, da parte dell'ente-socio, deve anche tenere conto e motivare con riguardo alla compatibilità della scelta con i propri equilibri di bilancio, ai quali concorrono anche le società partecipate.

Nel caso di specie, la scelta discrezionale della pubblica amministrazione si pone, peraltro, in un contesto fortemente condizionato dalle norme pubblicistiche che connotano i rapporti tra enti costitutori e società partecipate. Il contesto normativo apre a una serie di interrogativi, il primo dei quali è il limite della ricapitalizzazione di una società già in liquidazione. Infatti, dal momento che sono vietati i trasferimenti a favore delle società che si ritrovino nelle condizioni previste dal comma 19 dell'art. 6 del D.L. 78/2010 si pone l'interrogativo se sia consentito l'aumento di capitale in limiti eccedenti la mera reintegrazione al minimo di legge. Una lettura restrittiva, peraltro coerente con il contesto normativo ed impeditiva di utilizzazioni elusive della norma farebbe ritenere che la reintegrazione del capitale sia essenzialmente strumentale ad una forma di mantenimento in vita della società più conveniente economicamente o funzionalmente ad una immediata liquidazione, pur

rimanendo la prospettiva di cessazione della società. Pertanto, non sarebbe ammessa una ricapitalizzazione oltre il minimo di legge.

2.2. Non va dimenticata, infine, la linea di fondo della più recente legislazione di finanza pubblica che privilegia le dismissioni di società che non corrispondono a precisi requisiti di economicità e regole di concorrenza. In particolare, in caso di comuni sotto i 30 mila abitanti, l'ordinamento ha limitato la capacità di costituire società o ha prescritto particolari obblighi di comportamento rispetto alla detenzione di partecipazioni. L'art. 14, comma 32, del D.L. n. 78 del 2010 (conv. nella L. n. 122 del 2011, con successive modificazioni), infatti, prevede che: 1) a decorrere dall'entrata in vigore del Decreto, non si possono più costituire nuove società; 2) a decorrere dal 31 dicembre 2012, i predetti comuni devono mettere in liquidazione le società già costituite ovvero cederne le partecipazioni.

Questo significa che, nei comuni di piccole dimensioni, il consiglio comunale – per autorizzare la ricapitalizzazione in sede di assemblea societaria – dovrebbe altresì valutare la sussistenza delle condizioni di legge per fare eccezione all'obbligo di dismissione, ovvero valutare l'economicità dell'operazione di ricapitalizzazione tenendo presente che a decorrere dal 31 dicembre 2012 l'ente sarà tenuto comunque a dismettere le partecipazioni (mediante cessione o ancora una volta, mediante liquidazione).

Si rammenta, infatti, che il primo alinea del comma 32 afferma che i predetti comuni non sono tenuti a liquidare o cedere le partecipazioni di società partecipate solo se, al 31 dicembre 2012, dai bilanci delle partecipate risulti che: *i)* la società è in utile da 3 esercizi; *ii)* nei precedenti esercizi, non vi siano state riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio e *iii)* che il comune, in conseguenza di tali perdite, non sia stato obbligato a procedere al ripiano delle stesse.

Inoltre, non sussiste né il divieto di costituzione né l'obbligo di dismissione (il secondo alinea del citato comma 32 esclude integralmente l'applicazione delle sue prescrizioni) solo se la partecipazione riguardi società pluripartecipate, sempreché la popolazione complessiva interessata sia superiore a 30 mila abitanti e la partecipazione di ogni comune, rispetto agli altri, sia paritaria ovvero proporzionale al numero degli abitanti.

2.3. Dubbi interpretativi sono sorti sull'ambito applicativo della "clausola di salvezza", poiché la disposizione richiamata (l'art. 2447 del codice civile) riguarda solo le società per azioni e non le società a responsabilità limitata, per le quali, l'analoga fattispecie è contemplata dall'art. 2482-ter.

Prima della riforma, per i due tipi societari la disciplina era identica, anche dal punto di vista formale, in virtù del rinvio alla disciplina delle s.p.a. operato dal previgente articolo 2496 in materia di s.r.l.. Con la riforma, invece, la società a responsabilità limitata è stata dotata di un insieme autonomo ed organico di norme, costituendo i rinvii alla disciplina delle s.p.a. l'eccezione e non più la regola.

Il confronto tra l'art. 2447 e l'art. 2482-ter rivela che la distinzione tra le due disposizioni è soltanto formale, poiché a parte la diversa *sedes* testuale, la disciplina dei due articoli risulta identica.

Considerata l'illustrata *ratio* del richiamo all'art. 2447 c.c. contenuto nell'articolo 6, comma 19, del D.L. n. 78 del 2010 (norma con funzione di coordinamento col sistema privatistico di tutela dei creditori sociali), si può ritenere che il Legislatore *minus dixit quam voluit* e pertanto resti salva l'applicazione anche dell'art. 2482-ter, la quale, si è ricordato, svolge la stessa funzione e contiene la stessa disciplina sostanziale dell'art. 2447 (in questo senso cfr. le cit. Sez. reg. controllo Piemonte, deliberazione n. 61/2010/PAR e inoltre Sezione reg. controllo Friuli-Venezia-Giulia, deliberazione n. 74/2011/PAR).

3. Venendo al caso di specie, bisogna preliminarmente esaminare il quesito sub **i)**, concernente l'ammissibilità del rifinanziamento della "Manerba investimenti", società strutturalmente in perdita da diversi anni e che il comune riconosce essere in *deficit* operativo già prima del 2009.

In ragione di tali riconosciute circostanze, sulla base di quanto sopra ricordato, si deve *de plano* giungere a ritenere che ricorrano gli estremi del divieto di cui all'art. 6, comma 19, del D.L. 78/2010 e quindi il comune non può procedere al "soccorso finanziario" di una società che, nell'ultimo triennio, ha registrato perdite, o comunque per la quale vi è stato un impiego infrannuale di riserve disponibili, con finalità di ripianamento.

Peraltro, non pare che sussistano gli estremi per nessuna delle deroghe a tale divieto, sopra illustrate.

Nemmeno si può invocare la "clausola di salvezza", prevista per consentire la ricostituzione del capitale sociale legale, ai sensi degli artt. 2447 o 2482-ter: nonostante nell'istanza si parli di "ricapitalizzazione", l'obiettivo del finanziamento prospettato non pare essere concretamente una ricapitalizzazione ai sensi richiamata normativa civilistica, ma un mero ripiano di un disavanzo di liquidazione.

In definitiva, non esiste possibilità di aggirare il divieto di "soccorso finanziario" a società dissestate, considerato che il Comune, a suo tempo, ha deciso di procedere alla liquidazione, anziché ricapitalizzare e affidare alla gestione ordinaria degli amministratori il rientro della situazione debitoria.

Tra l'altro, il consiglio comunale – cui spettano le decisioni in materia di partecipazioni societarie (art. 42, comma 2, lettera e) T.U.E.L.) – nel deliberare la liquidazione ha effettuato delle considerazioni prospettiche sulla ripresa della vita della società, che non avevano un'immediata ricaduta sull'operatività del Sindaco, quale rappresentante dell'ente in sede di assemblea societaria (autorizzato solo nel senso della liquidazione). Le considerazioni nelle premesse di una delibera siffatta possono avere di certo valore politico, ma difficilmente giuridico, tanto meno economico.

In ogni caso, come si diceva in apertura a proposito delle vicende oggetto del parere, tale delibera è stata superata da quella di ricognizione delle partecipazioni societarie, la quale qualifica tale partecipazione come di "dismissione".

3.1. A questa considerazione sul piano del finanziamento, si deve tra l'altro aggiungere che la prosecuzione dell'attività societaria e quindi un'eventuale ricapitalizzazione in senso tecnico sarebbero in contrasto coi divieti in materia di partecipazioni societaria, introdotti per i comuni di piccole dimensioni.

Poiché, come è noto, il comune di Manerba ha una popolazione inferiore ai 30 mila abitanti, esso ricade nell'ambito delle prescrizioni dell'art. 14, comma 32, del D.L. n. 78 del 2010 (conv. nella L. n. 122 del 2011, con successive modificazioni). Tale disposizione, poc'anzi richiamata, ha introdotto una serie di restrizioni all'operatività societaria per i comuni minori; l'obiettivo legislativo è di evitare la proliferazione di partecipazioni in società sottodimensionate, che non dispongano di risorse sufficienti per operare in modo autonomo ed efficiente, all'esterno dell'ente costituente (con pregiudizio per la finanza pubblica). In questo modo, il Legislatore ha voluto evitare un diseconomico processo di polverizzazione gestionale degli enti stessi e dei loro servizi, dall'altro ha cercato di valorizzare le economie di scala, riconoscendo ai comuni di minori dimensioni la possibilità di associarsi per dar vita ad aggregazioni societarie. A questo scopo, la disposizione introduce un articolato sistema di preclusioni e, parallelamente, di eccezioni.

Come si ricordava, il primo alinea dell'art. 14, comma 32 afferma che non sussiste l'obbligo di dismissione (efficace a decorrere dal 31 dicembre 2012) laddove le partecipazioni interessino società la cui gestione risulta sana e efficiente, tale per cui esse non gravano, né in prospettiva appare che graveranno, sulle finanze dell'ente partecipante. Trattasi di condizioni di virtuosità, peraltro, allo stato attuale certamente escluse per "Manerba investimenti", il cui prolungato stato di decozione è acclarato e riconosciuto dallo stesso ente richiedente il parere; inoltre, in chiave prospettica, tale situazione rende difficilmente giustificabile, alla luce degli illustrati parametri di legalità finanziaria, una decisione di finanziamento con finalità di prosecuzione dell'attività societaria, considerata la ragionevole probabilità di dover poi procedere a dismissione delle stesse partecipazioni societarie.

4. Quanto al quesito sub **ii)**, bisogna rammentare che le ipotesi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, di cui all'art. 194 T.U.E.L., costituiscono un'elencazione tassativa (C. Conti sez. contr. Puglia, n. 106/2009; sez. contr. Veneto, n. 125/2009; sez. contr. Toscana, n. 30/2008; sez. contr. Basilicata, n. 16/2007; con specifico riferimento al caso delle perdite di una società partecipata dal Comune cfr. sez. contr. Lombardia, n. 29/2007).

Si rammenta che ai sensi dall'art. 23, comma 5, della legge finanziaria del 2003 (L. 27 dicembre 2002, n. 289) «*i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle*

amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del DLgs 165/2001, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente Procura della Corte dei conti».

Nel caso di specie, non pare possibile avvalersi dell'ipotesi di cui lettera c) («*ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali*») non tanto perché, in considerazione dell'oggetto sociale, la società si configura piuttosto come ente strumentale e non una società esercente un servizio pubblico, ma soprattutto, come si è visto, perché l'operazione si qualifica più correttamente come un finanziamento per il ripiano di un disavanzo di liquidazione.

Infatti, nel caso in cui si renda necessario provvedere a seguito di perdite che abbiano ridotto il capitale sotto il minimo legale (art. 2447 c.c.), la ricapitalizzazione è misura *ex se* alternativa allo scioglimento e messa in liquidazione della società (art. 2484 n. 4 c.c.). Si tratta, in sostanza, di fattispecie che si escludono reciprocamente e non possono essere considerate l'una ricompresa nell'altra (Sezione controllo Basilicata, del. n. 28 del 17 maggio 2011).

Neppure può essere invocata la lettera b) dell'art. 194 citato ("*copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio ed il disavanzo derivi da fatti di gestione*"). Quest'ultima ipotesi diverge in relazione alla qualificazione soggettiva degli enti, di natura pubblicistica ed i cui atti fondamentali sono approvati dall'ente locale di riferimento, a differenza di quelli della società partecipata.

Escluso dunque il ricorso al riconoscimento del debito fuori bilancio, in linea teorica, in tale fattispecie non residuerebbe altra possibilità che ricorrere all'ordinaria procedura di spesa *ex art. 191 TUEL*, mediante impegno su somme stanziare in bilancio (cfr. cit. Sez. controllo Basilicata, deliberazione n. 28/2011/PAR).

Peraltro, a prescindere dal divieto legale di compiere operazioni straordinarie sul capitale sociale della società partecipata, una simile spesa va ragguagliata ai fondamentali principi di legalità finanziaria, non solo sotto il profilo dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, ma anche del divieto di ricorso all'indebitamento ai sensi dell'art. 119 u.c. Cost: la Sezione, infatti, ha più volte rilevato che le caratteristiche di questo genere di operazioni – considerata la destinazione finale del finanziamento (non diretto a sostenere l'attività d'investimento della società, ma volto al ripiano di debiti causati nella gestione ordinaria) – portano a considerare tali proventi come una spesa a carattere corrente, a carattere non ripetitivo.

Questa qualificazione non solo dovrebbe indurre l'ente locale a riflettere sul mantenimento della partecipazione a prescindere da divieti espressi di legge (cfr. delibera n. 263 del 4 maggio 2011), ma ha delle conseguenze immediate sulla discrezionalità del comune,

il quale nel reperimento delle risorse per procedere al richiesto finanziamento non può esso stesso indebitarsi, ma deve attingere a risorse esistenti, a meno di vincolare la sovvenzione all'effettuazione di spese d'investimento (cfr. delibera n. 207 del 18 aprile 2011).

5. Delineato il quadro di riferimento, appare coerente con la ricostruzione giuridica prospettata, argomentare che, allo stato degli atti, non sussistono i presupposti per procedere al soccorso finanziario di "Manerba investimenti", in quanto operazione di mero ripiano di debiti rivenienti dalla gestione corrente, non integrante gli estremi per l'erogazione contemplati dall'art. dell'art.6 comma 19 del D.L. n. 78/2010 e, in prospettiva, distonica con la disciplina dell'art. dell'art. 14, comma 32, del medesimo D.L. (conv. nella L. n. 122 del 2011 e s.m.i.), in materia di dismissioni societarie.

Inoltre, una simile operazione, per le sue caratteristiche, non potrebbe essere contabilizzata con il meccanismo del riconoscimento del debito fuori bilancio.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
23 gennaio 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)