



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

composta dai Magistrati:

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

**nella camera di consiglio del 15 maggio 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. 14/2000 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;

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;

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 pervenuta in data 27 aprile 2012 con la quale il Presidente della Provincia di Bergamo 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 richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Bergamo;

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Presidente della Provincia di Bergamo ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito all'interpretazione dell'art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010, ed in particolare circa l'applicabilità dello stesso alla società Bergamo Fiera Nuova s.p.a. partecipata dalla CCIA di Bergamo, dalla Provincia di Bergamo e dai Comuni di Bergamo e Seriate.

Più precisamente, l'organo rappresentativo dell'ente osserva quanto segue.

La società Bergamo Fiera Nuova s.p.a. (nel prosieguo "la società") è stata costituita il 16 giugno 1999 quale società totalmente pubblica ed è stata successivamente individuata quale soggetto realizzatore del nuovo polo fieristico di Bergamo dall'articolo 4.1. dell' "Accordo di programma per la realizzazione del centro espositivo permanente polivalente di Bergamo, localizzato nel Comune di Bergamo" sottoscritto in data 8.5.2001 tra Regione Lombardia, Provincia di Bergamo, CCIA di Bergamo, Comuni di Bergamo e Seriate e società Bergamo Fiera Nuova s.p.a.

La società ha completato nel 2003 la realizzazione del centro espositivo permanente polivalente di Bergamo (nuova Fiera di Bergamo), localizzato in Via Lunga nel comune di Bergamo, del quale è proprietaria, ed ha affidato la gestione della struttura espositiva all'Ente Fiera Promoberg – riconosciuto dalla Regione Lombardia.

La società ha per oggetto le seguenti attività: a) la realizzazione, previa elaborazione ed acquisizione di studi, ricerche e progetti, di un centro fieristico congressuale espositivo polivalente, nonché di ogni struttura e servizio connessi al centro stesso, anche di carattere ricreativo e sportivo, ai fini della promozione e sviluppo economico, turistico e culturale di Bergamo e provincia; b) la gestione del

centro, sia direttamente che indirettamente, anche attribuendo, nelle forme ritenute più idonee, la gestione stessa a enti pubblici e privati, in specie ad enti fieristici particolarmente strutturati allo scopo, al fine dell'utilizzo delle strutture per iniziative di categoria di Enti e associazioni, di soggetti pubblici e privati, dirette ad attuare manifestazioni fieristiche, convegni, mostre, esposizioni ed attività in genere di promozione economica, culturale e sportiva.

La società, dalla sua costituzione ad oggi, ha chiuso i bilanci di esercizio sempre in perdita (anno 1999: - Euro 76.436,00; anno 2000: - Euro 106.907,00; anno 2001: - Euro 96.842,00; anno 2002: - Euro 183.519,00; anno 2003: - Euro 766.279,00; anno 2004: - Euro 1.126.462,00; anno 2005: - Euro 962.495,00; anno 2006: - Euro 884.006,00; anno 2007: - Euro 797.517,00; anno 2008: - Euro 775.276,00; anno 2009: - Euro 1.217.890; anno 2010: - Euro 814.861,00). Nell'anno 2010, a seguito delle perdite pregresse maturate, il capitale sociale è stato ridotto da Euro 15.859.602,00 ad Euro 7.866.023,00, mantenendo inalterate le proporzioni di partecipazione dei soci al capitale.

Alla data odierna, il capitale sociale – come detto pari ad Euro 7.866.023,00 – è suddiviso in azioni nominali di Euro 1,00 detenute dalla CCIA di Bergamo (3.844.125 azioni, pari al 48,87%), dal Comune di Bergamo (2.266.084 azioni pari al 28,30%), dalla Provincia di Bergamo (1.795.026 azioni pari al 22,82%), e dal Comune di Seriate (788 azioni pari allo 0,01%).

Il Consiglio Provinciale con deliberazione n. 32 del 26.04.1999 ha approvato la costituzione delle società in oggetto, con deliberazione n. 67 del 24 luglio 2011 (*recte*, a seguito di specifica attività istruttoria sul punto, deliberazione n. 27 del 24 luglio 2001) ha partecipato all'operazione di aumento del capitale sociale, con deliberazione n. 42 del 21.04.2009 ha ritenuto - ai sensi dell'articolo 3, commi 27 e 28, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 - la partecipazione della Provincia di Bergamo nella società rispondente alla necessità di garantire sul territorio la produzione di servizi di interesse generale ed in linea con le finalità istituzionali perseguite dalla Provincia medesima, con deliberazione n. 68 del 19.07.2010 ha approvato la riduzione del capitale sociale per perdite da € 15.859.602,00 ad € 7.866.023,00 e con deliberazione n. 56 del 20.05.2011 ha approvato le modifiche statutarie in attuazione delle disposizioni previste dall'art. 6, commi 5 e 6 del DL 78/2010 convertito nella L. 122/2010.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e del fatto che la società ha registrato perdite per oltre tre esercizi consecutivi, l'organo rappresentativo dell'ente chiede se, sulla base dell'art. 6, comma 19, i soci possano procedere alla sottoscrizione di una convenzione finalizzata alla realizzazione di investimenti da parte della società Bergamo Fiera Nuova S.p.A. e, successivamente,

all'effettuazione di un aumento di capitale nella società sulla base del disposto del secondo periodo del suddetto comma (*"sono in ogni caso consentiti i trasferimenti 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"*).

In secondo luogo, l'Amministrazione istante si interroga se - qualora sia possibile procedere al suddetto aumento del capitale - la convenzione possa avere ad oggetto investimenti già realizzati alla data odierna dalla società (ed attualmente finanziati con ricorso al sistema bancario) oppure se debba riguardare esclusivamente investimenti futuri da realizzarsi a carico della società mediante l'ipotizzato aumento di capitale sociale.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Bergamo rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni 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.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando,

ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provinciale, si osserva che il Presidente della Provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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.

Appare conseguentemente 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 si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica 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 (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed

amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento al quesito posto dall'Ente, la Sezione osserva che esso rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica per quanto concerne l'enunciazione dei principi interpretativi sulla possibilità – per un ente locale - di sottoscrivere una convenzione con successivo aumento di capitale di una società partecipata costantemente in perdita dalla sua istituzione.

### **MERITO**

Preliminarmente, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio, in termini di enunciazione di principio, all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie nella concreta fattispecie.

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. Restano consentiti i trasferimenti a tali società a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, nel caso di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta dell'amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con gli altri ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al comma 19 primo periodo.

La disposizione si propone, perciò, di porre un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica (Sez. reg. controllo per la Puglia, delibera n. 29 del 7 marzo 2012).

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

Si tratta, in particolare:

a) dei trasferimenti conseguenti ad obbligazioni (*id est* in ragione di convenzioni, contratti di servizio e di programma) per lo svolgimento del servizio di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti;

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).

Fermo tale quadro normativo, il Collegio osserva che tali deroghe, in linea di principio, non paiono applicabili in una fattispecie, come quella oggetto del presente scrutinio, in cui l'organismo societario si trova in costante perdita dalla sua genesi (dal 1999), e dunque per un arco temporale molto lungo, essendo la valutazione *ex art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010* sostanzialmente assorbita

dalla preliminare ponderazione sulla ragionevolezza del ricorso allo strumento societario.

In altri termini, l'ente locale che intenda sottoscrivere una convenzione con aumento di capitale finalizzato a destinare risorse per investimenti da parte della società è tenuto, quale ineludibile a priori, ad una rigorosa valutazione dell'operazione in oggetto sotto il profilo della "sana gestione finanziaria", che – nel caso di specie e salva la discrezionalità dell'ente – non appare giungere ad un vaglio positivo.

Le delibere consiliari che autorizzassero un aumento di capitale devono, infatti, tenere conto del connesso 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.* (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).

Più nel dettaglio, un significativo profilo di criticità di ordine finanziario tale da ostare al trasferimento di risorse in oggetto deriva dalla necessità di un equilibrio economico ex ante, sotto il profilo della rispondenza del contratto di servizio a parametri di legittimità contabile, palesemente carente nel caso di specie (sulla scorta di quanto illustrato nel quesito).

Questo strumento negoziale deve correlare *ex ante* gli obblighi di prestazione ai corrispettivi in modo equilibrato, così da far gravare sul finanziamento pubblico i soli "costi sociali", mediante la sommatoria algebrica delle risorse destinate alla socialità del servizio con i ricavi e i costi industriali. In altri termini, di tal guisa, anche i servizi fisiologicamente in perdita possono raggiungere un trasparente equilibrio.

Sotto questo profilo, recente giurisprudenza contabile (Sez. reg. controllo per la Puglia, delibera n. 29 del 7 marzo 2012) ha rammentato la necessità di una attenta valutazione dei costi di gestione mediante un piano industriale o un *business plan*; le risultanze di detta programmazione andranno poi formalizzate nel contratto di servizio (o nella convenzione sottoscritta con il concessionario). Può accadere, difatti, che la società nel corso della gestione realizzi delle perdite (specie nella fase iniziale, c.d. di *start-up*) che possono essere connaturate all'investimento all'atto di avvio della società (in questo senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 464/2011/PRSE del 19 luglio 2011). In questa prospettiva la perdita in sé non è un fatto negativo. Oppure tali perdite possono essere fisiologiche in caso di servizi poco remunerativi, che non

sarebbero appetibili per il mercato (si pensi al caso del servizio di trasporto pubblico verso un paese disagiato e con pochi abitanti/utenti, verso il quale non vi sarebbe alcun interesse imprenditoriale). Per ovviare a questi inconvenienti, la legge prevede che le condizioni di efficienza del servizio e le condizioni di equilibrio finanziario della gestione siano regolate nel contratto di servizio, nel quale deve necessariamente essere inserito, come detto, proprio l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Più "in radice", nel caso di specie appare fortemente dubbia la stessa legittimità della partecipazione societaria, a prescindere dalla valutazione sull'ammissibilità del trasferimento delle risorse dalla Provincia, atteso il fatto che – come segnalato dall'Amministrazione istante - l'organismo partecipato non ha mai prodotto utili sin dalla sua istituzione, avvenuta nel 1999, a tutt'oggi.

In altri termini, l'andamento della società partecipata da enti pubblici non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici di quest'ultimo sistematicamente negativi, a prescindere dall'introduzione dei recenti divieti di finanziamento *ex art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010*.

In giurisprudenza, a riprova della latitudine delle valutazioni in esame, è stato oggetto di rilievi specifici il mantenimento di società sottocapitalizzate e costantemente in perdita, non operative, che invece di essere liquidate subiscono - talvolta - soltanto una trasformazione di forma giuridica e permangono in vita con il medesimo oggetto sociale (Sez. contr. Lombardia 27 maggio 2009, n. 245). Ad esempio, non si è ritenuto sufficiente che la società, per effetto della futura alienazione di beni patrimoniali di cui risulta attualmente proprietaria, sia in condizione, nei suoi prossimi bilanci, di conseguire un risultato finanziario positivo; ossia che il risultato positivo si potrebbe realizzare nel medio periodo non per un netto miglioramento dei ricavi della gestione caratteristica, scaturiti da un nuovo piano industriale, bensì per l'incidenza di proventi straordinari derivanti dall'alienazione di cespiti. A prescindere dal divieto legale di compiere operazioni straordinarie sul capitale sociale della società partecipata, in siffatta ipotesi la Sezione ha rilevato la diseconomicità di una gestione sostenuta da proventi a carattere non ripetitivo, circostanza che avrebbe già dovuto indurre l'ente locale a riflettere sul mantenimento della partecipazione (cfr. delibera n. 263 del 4 maggio 2011).

In conclusione, a prescindere dalla latitudine della deroga *ex art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010*, in linea di principio la sottoscrizione da parte di un ente locale di una convenzione per la realizzazione di investimenti con aumento di capitale di una società partecipata appare configgere con il canone generale di

“legalità finanziaria”, allorquando la società partecipata si trovi sempre in perdita per un arco temporale molto lungo sin dalla sua istituzione (ossia, in relazione alla fattispecie in esame, dal 1999 a tutt’oggi).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L’Estensore  
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 21 maggio 2012  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)