



CONSEGNATO AGLI ATTI DAL CONS. OTTINI

ALLEGATO AL
VERBALE DEL C.C.
del 27/2/2011

Deliberazione n.428/2010/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| dr. Mario Donno | Presidente |
| dr. Massimo Romano | Consigliere |
| dr. Sergio Basile | Consigliere |
| dr.ssa Maria Teresa D'Urso | Primo Referendario |

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le 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 e l'art. 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 costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

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

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del comune di Forlì in data 21 luglio 2010;

visti i chiarimenti istruttori, tempestivamente inviati, del 27 luglio e del 14 settembre 2010;

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


vista l'ordinanza presidenziale n. 42 del 27 settembre 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di Forlì ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione dell'articolo 6,



comma 19, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni, dalla legge 122/2010, secondo cui *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né 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...."*.

Il primo quesito all'esame della Sezione riguarda la possibilità di dare esecuzione alla delibera dell'assemblea straordinaria dell'8 aprile 2010 della società SEAF Spa¹, in cui è stato deliberato la riduzione (facoltativa) del capitale sociale per perdite, ai sensi dell'articolo 2446 c.c., da euro 6.000.000,50 a euro 3.591.163,40 e la sua contestuale ricostituzione, scindibile a pagamento fino a 6.000.000,50.

A seguito di tale delibera societaria, assunta, in data anteriore all'entrata in vigore della norma da ultimo citata, in base agli indirizzi della delibera consiliare n. 39 del 01/04/2010, l'Ente, con delibera di Giunta n. 136 del 29/04/2010, ha sottoscritto n. 595.776 nuove azioni, corrispondenti ad euro 1.131.974,40, e

¹ Società partecipata dal comune, con una quota del 48,09%, che gestisce lo scalo aeroportuale di Forlì.



contestualmente versato euro 409.722,43, dando atto che per le azioni sottoscritte e non liberate si sarebbe provveduto con successivo e separato atto. Con nota del 30/06/2010 gli amministratori di SEAF spa, che ha subito consistenti perdite di esercizio negli ultimi tre anni, hanno richiesto al comune di Forlì il versamento residuo del capitale sottoscritto.

Tanto premesso, l'Ente richiede se possa procedere alla liberazione dei decimi residui e se per detto versamento sia possibile utilizzare parzialmente l'avanzo di amministrazione.

ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 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.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali Per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle

Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".



Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito occorre premettere che, ai sensi dell'articolo 3 del D.M. 12 novembre 1997 n. 521², il capitale sociale delle società di gestione dei servizi aeroportuali va rapportato *"..alle unità di traffico globale calcolate su base annua, espresse in Work-load-units (WLU).."* e *".. si determina sulla base della media del volume di traffico accertato nell'ultimo biennio.."*. Nel caso specifico, in base al numero di passeggeri degli ultimi due anni, l'Ente ha comunicato, con nota del 14 settembre u.s., che per l'anno 2010 il capitale minimo di SEAF Spa è pari a Euro 3,098 mln. di euro. Pertanto, non ricorre, nel caso di specie, l'ipotesi di riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale (riduzione obbligatoria: art.2447 c.c.), per cui è prevista una espressa deroga legislativa dal surriportato articolo 6 D.L. 78/2010, ma quella della riduzione del capitale per perdite (riduzione facoltativa: art. 2446 c.c.).

Il primo quesito all'esame della Sezione riguarda la possibilità di dare esecuzione alla delibera dell'assemblea straordinaria dell'8 aprile 2010 della società SEAF Spa, partecipata dall'Ente, adottata in data anteriore all'entrata in vigore dell'articolo 6, comma 19, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010.

² "Regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all' articolo 10, comma 13, della L. 24 dicembre 1993, n. 537, con cui è stata disposta la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi e infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato".

In via generale, dalla mancata liberazione integrale delle azioni sottoscritte contestualmente alla sottoscrizione discende, per il socio, l'obbligo di eseguire i versamenti ancora dovuti, ritenendo il legislatore che, con la sottoscrizione del capitale sociale, il socio assuma un obbligo incondizionato di adempimento, a tutela dell'integrità ed effettività del capitale sociale, che costituisce garanzia per i creditori sociali e strumento per la società per il perseguimento dello scopo sociale.

L'articolo 2344 c.c. disciplina le modalità di richiesta dei versamenti in oggetto; la norma stabilisce che gli amministratori possono richiedere l'adempimento in ogni tempo e con le modalità ed i termini stabiliti nello statuto. In ogni caso, il termine eventualmente stabilito nello statuto per i versamenti si presume nell'interesse della società (art. 1184 c.c.); quindi gli amministratori possono sempre richiedere l'adempimento immediato³.

Scaduto il termine assegnato, l'azionista è in mora. Il procedimento inizia con la pubblicazione di una diffida ad adempiere sulla G.U.; decorsi 15 giorni, agli amministratori spetta la scelta di intraprendere azione esecutiva, ovvero offrire le azioni agli altri soci, in proporzione alla rispettiva partecipazione, per un corrispettivo non inferiore ai conferimenti ancora dovuti⁴.

³ Sul punto dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere il procedimento di cui trattasi non "modificabile", in quanto relativo ad interessi non disponibili né da parte degli amministratori, né da parte dei soci morosi, ipotizzandosi anche la possibilità di una azione di responsabilità verso gli amministratori in caso di inerzia.

⁴ Tale ultima ipotesi non appare percorribile nel caso di specie, in quanto la SEAF spa è una società a capitale interamente pubblico, ed in virtù del citato articolo



In mancanza di offerte, quindi, gli amministratori possono far vendere le azioni a rischio e per conto del socio, a mezzo di una banca o di un intermediario autorizzato alla negoziazione in mercati regolamentati; in mancanza di compratori, gli amministratori possono dichiarare decaduto il socio trattenendo le somme riscosse, salvo il risarcimento dei maggiori danni.

Questa la disciplina positiva.

La problematica posta dall'Ente, in mancanza di una disciplina transitoria che regoli espressamente il passaggio dal previgente sistema alla nuova normativa, ed in presenza di una imprecisa formulazione semantica della norma ("*...effettuare aumenti di capitale*") deve essere risolta alla luce dei principi interpretativi posti dall'articolo 11 delle preleggi, secondo cui "*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*".

Pertanto, l'espressione "*...effettuare aumenti di capitale..*" di cui all'articolo 6, comma 19, della legge 122/2010, deve intendersi come divieto di deliberare nuovi aumenti di capitale, salva l'ipotesi dell'articolo 2447 c.c., ma non può ritenersi applicabile alle ipotesi in cui la delibera di aumento sia stata legittimamente assunta in data anteriore all'entrata in vigore della legge.

Argomentando in senso contrario, occorrerebbe ritenere che il legislatore abbia inteso determinare ex lege l'inadempimento

6, comma 19, legge 122/2010, sono vietati agli enti pubblici gli aumenti di capitale successivi all'entrata in vigore per le società partecipate in perdita negli ultimi tre anni.



dell'Ente sottoscrittore, con conseguente applicazione della surriportata disciplina di cui all'articolo 2344.

Con riferimento al secondo quesito posto dall'Ente, e cioè se per la liberazione dei decimi residui sia possibile utilizzare parzialmente l'avanzo di amministrazione, il Collegio condivide l'orientamento concorde delle altre Sezioni di controllo regionali che si sono pronunciate in materia (Sezione Piemonte delibera n. 15/pareri/2008; Sezione Piemonte delibera 2/pareri/2010; Sezione Lombardia delibera 61/pareri/2009).

Mentre, infatti, le partecipazioni azionarie ed i conferimenti di capitale costituiscono spesa di investimento e, come tali, sono finanziabili con l'indebitamento o con l'avanzo non vincolato, non costituiscono investimento, ma spesa corrente, le operazioni di ripiano di perdite o ricapitalizzazioni. Pertanto, in tali ultima ipotesi, non solo non si può ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di tali operazioni, ma l'utilizzo dell'avanzo incontra i limiti di cui all'articolo 187 TUEL.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta di parere avanzata.

La Sezione, vista altresì la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr, ritiene il presente parere conforme all'orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo, ed in quanto tale idoneo a mantenere uniformità di indirizzo ed a prevenire il rischio di pronunce contrastanti.



Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Forlì ed al Consiglio delle Autonomie della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 7 ottobre 2010.

IL PRESIDENTE

IL RELATORE

f.to (Mario Donno)

f.to (Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 7 ottobre 2010.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)



CONSEGNATO AGLI ATTI DAL CONS. OTTINI

Lombardia/982/2010/PAR

ALLEGATO AL VERBALE
del C.P. del 27/2/2011



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentis	Referendario

nella camera di consiglio del 26 ottobre 2010

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, e s.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 6491 del 23 settembre 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Valdidentro (SO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 26 ottobre 2010, per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Valdidentro (SO);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Valdidentro (SO), ha formulato alla Sezione una richiesta di parere sulla questione di seguito esposta.

Il Comune ha una partecipazione di minoranza (0,43% del capitale sociale) in una società a r.l. costituita il 13.04.1990. Gli altri soci sono un Comune limitrofo ed una Comunità montana di cui il Comune di Valdidentro è socio (che complessivamente detengono il 47,97% del capitale sociale) nonché due soci privati che detengono il 51,6% del capitale sociale.

Nel quesito è specificato che l'oggetto sociale della S.r.l. è *"la realizzazione, la ristrutturazione e la gestione di impianti idroelettrici e/o, più in generale, lo sfruttamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili nell'ambito della Comunità montana Alta Valtellina e zone limitrofe (...)"* con possibilità di *"compiere inoltre tutte le operazioni commerciali, industriali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari, che saranno ritenute necessarie od utili per il conseguimento dello scopo sociale, nonché assumere, sia direttamente che indirettamente, interessenze e partecipazioni in altre società, enti od imprese aventi oggetto analogo, affine o comunque connesso al proprio. La società potrà altresì assumere mutui attivi e passivi, anche ipotecari, costituire pegni ed ipoteche, rilasciare fidejussioni e avalli e prestare garanzie reali e personali in genere, anche a favore di terzi, soci o non soci"*.

Detta società, per ragioni diverse, è tuttora in stato di inattività e fin dalla sua costituzione presenta bilanci costantemente in perdita. Il bilancio al 31.12.2009 chiude con perdite di importo notevolmente superiore al capitale sociale, che deve pertanto essere azzerato. L'Assemblea deve ancora procedere agli adempimenti di competenza.

Al Comune e agli altri enti locali soci è richiesto di partecipare alle operazioni di ricostituzione del capitale sociale al minimo stabilito dalla legge.

Si chiede, pertanto, se, alla luce della vigente normativa, tale partecipazione sociale possa essere mantenuta dal Comune e, in caso positivo, se il Comune possa partecipare alle operazioni di ricostituzione al minimo del capitale sociale, con contestuale ripiano delle perdite della società.

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 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 e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, 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 s'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 Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con Legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo

all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

Nel caso di specie, peraltro, una specifica attribuzione di competenza alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti proviene dall'art. 3, comma 28, della Legge n.244/2007 e s.m.i., il quale dispone che l'assunzione di nuove partecipazioni societarie e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente dell'Ente locale con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge e che tale delibera sia trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti.

Alla previsione legislativa di tale nuova forma di controllo intestata alla Magistratura contabile, pertanto, non può non corrispondere la possibilità che l'assunzione delle determinazioni in merito da parte del Comune, seppur rimesse alla discrezionalità dell'Ente stesso, sia assistita, in funzione collaborativa e nell'ambito della generale portata del disposto di cui all'art.7, comma 8 della Legge n.131/2003, da espressione di parere in ordine alla corretta applicazione dei principi e della normativa in tale materia.

In senso ostativo alla resa dei pareri, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

In particolare, si ripercorrono, di seguito, i principi più volte enunciati da questa Sezione nella materia di esternalizzazioni e di gestione delle società partecipate, già affrontata con carattere di sistematicità e completezza nelle deliberazioni n. 10/2008 n. 270/2008 e nel parere n. 23 del 3 aprile dello stesso anno. Nelle citate delibere, in particolare, sono delineati i principi e i limiti derivanti dalla scelta organizzativa rimessa ai competenti organi dell'Amministrazione comunale di dare corso alla costituzione di società di capitali o al mantenimento di quote di partecipazione in strutture societarie di diritto civile, alla luce del quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento.

La possibilità di ricorrere allo strumento societario è per legge correlato ai fini dell'ente pubblico e deve essere circoscritto al soddisfacimento di effettive esigenze istituzionali dell'ente medesimo, anche allo scopo di evitare che lo schema societario venga utilizzato impropriamente per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica ed in materia di Patto di stabilità interno nonché di arginare l'abuso di forme privatistiche da parte di talune amministrazioni pubbliche, presenti sovente in settori estranei alla loro missione istituzionale.

L'effetto ultimo dei ripetuti interventi normativi in materia è quello di tutelare gli equilibri della pubblica finanza, contenendo i costi delle società costituite o partecipate da alcuni enti pubblici, tra cui i Comuni (Sez. Reg. Contr. Veneto, parere n.5 del 15 gennaio 2009).

Particolarmente restrittivi sono, poi, i limiti posti dall'art. 3, commi 27 e ss., della legge n. 244/2007 che fa divieto alle amministrazioni pubbliche di costituire società e di assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni anche di minoranza in società, aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi, non strettamente necessarie per il perseguimento

delle proprie finalità istituzionali, salvo costituire o assumere partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale.

La giurisprudenza amministrativa aveva già sostenuto che l'ente locale, per erogare un pubblico servizio in forma societaria, dovesse procedere ad una accurata analisi costi-benefici, considerando le differenze di qualità e di efficienza del servizio reso da un'azienda pubblica locale o da una concessionaria nonché l'opportunità di costituire o di partecipare a società con i privati, ove fosse necessario l'apporto di determinate capacità tecnico-amministrative e di risorse finanziarie (Cons. Stato n.130 del 1 febbraio 1985); con la necessità di motivare adeguatamente – come ora previsto espressamente dalla legge finanziaria per il 2008 – nella deliberazione di avvio della procedura di costituzione o di partecipazione in società, la scelta adottata in alternativa alle altre possibili modalità di gestione dei servizi pubblici, individuando puntualmente sia le esigenze di pubblico interesse, sia la convenienza economica (Cons. Stato n. 374 del 12 marzo 1990).

Invero, la categoria dei servizi generali contrapposta all'attività di produzione non strettamente necessaria al perseguimento dei fini dell'ente pubblico sembra lasciare ampi margini di discrezionalità alla pubblica amministrazione.

Al riguardo, richiamando la giurisprudenza comunitaria, la Corte dei Conti ha chiarito (Sez. reg. cont. Veneto, parere n. 5 del 15 gennaio 2009; Sez. reg. contr. Lombardia n.548/2009/PAR) che rientrano nella categoria dei servizi di interesse economico generale i servizi offerti dalle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni) nonché la sanità, l'istruzione ed i servizi sociali, nonché qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico. Tali servizi devono rilevare nell'ambito dei livelli istituzionali di competenza dei soggetti partecipanti e partecipati ed avere un impatto immediato sulla collettività locale.

La valutazione in ordine all'attività sviluppabile dalla società partecipata deve essere risultato di un processo complesso, nel quale, seguendo il consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, l'ente procede ad una valutazione attenta dei costi e dei benefici dell'affidamento del servizio alla società, valutazione in termini di efficienza, efficacia ed economicità della gestione in un'ottica di lungo periodo, nonché la ricaduta sui cittadini e sulle responsabilità dell'amministrazione medesima (Sez. reg. contr. Lombardia n.187/2009/PAR)

E' scontato che tutte queste valutazioni, prodromiche rispetto alla decisione che il Consiglio comunale è chiamato ad assumere ai sensi dell'art. 42, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, dovrebbero emergere attraverso una seria e puntuale motivazione (Sez. reg. contr. Veneto parere citato).

Va rilevato come nell'ambito delle iniziative legislative dirette a contenere il fenomeno della proliferazione di società pubbliche o miste, ritenuto responsabile dell'incremento della spesa pubblica degli enti locali, il recentissimo decreto legge n.78/2010 all'art. 14, comma 32, introduce un divieto assoluto di costituzione o partecipazione societaria per i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti.

Inoltre, il mantenimento della partecipazione societaria dovrebbe essere sorretto dalla stretta necessità rispetto alle finalità istituzionali dell'Ente, che, nel caso di specie, non emerge dall'oggetto sociale riportato nel quesito. Peraltro, è evidente che la scelta del Comune non può prescindere dalla valutazione dell'operato dell'organo di gestione della società (sul quale non emerge dal quesito in quali termini il Comune, socio di minoranza, abbia poteri di indirizzo e controllo) e dei risultati negativi per tutti i dieci anni successivi alla costituzione, in assenza di attività.

In proposito corre obbligo segnalare alcuni aspetti che il Comune deve tenere in considerazione per assumere le decisioni in merito alla questione in esame ed in particolare che:

- la stessa impossibilità di realizzare lo scopo sociale previsto dallo statuto è di per sé causa di scioglimento della società;
- l'esame dello scopo sociale riferito nel quesito evidenzia che la società non gestisce un servizio pubblico locale;
- la situazione in cui versa la società non giustifica il mantenimento nella stessa della partecipazione comunale, anche in relazione alle perdite perduranti a vent'anni dalla sua costituzione¹;

Queste obiezioni si pongono nella direzione di tutelare l'efficacia dell'attività e dei servizi resi attraverso il veicolo societario, nel senso di

¹ Art. 6, co. 19, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010, n. 122.: Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né 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...".

controllarne sia la strumentalità al soddisfacimento di concreti interessi della comunità locale, sia l'economicità complessiva relativamente all'assetto organizzativo dell'ente partecipante, evitando dispersione di pubbliche risorse e casi eventuali di sviamento di potere.

Infine, per quanto attiene all'ultima parte del quesito, in disparte ogni valutazione sul mantenimento della partecipazione sociale, rimessa all'esclusiva determinazione del Comune richiedente il parere, è opportuno sottolineare che il significato del termine "ricapitalizzazione" è diverso da quello attribuibile all'espressione "ripiano delle perdite". Mentre ripianare le perdite indica qualsiasi modalità utile per colmare un disavanzo di gestione, cui può provvedersi con contrazione di mutui, con assunzione di prestiti obbligazionari, con riduzione di costi e così via, il verbo ricapitalizzare identifica l'azione di ricostituire il capitale originariamente deliberato dai soci per la costituzione della società. Ciò si rende necessario allorché, per fatti connessi alla gestione e a seguito del conseguimento di perdite, il patrimonio sociale si attesta al di sotto del capitale minimo normativamente necessario (Sez. contr. Liguria, parere n.2/2005).

Nella situazione descritta nel quesito trova applicazione l'art.2482-ter cod. civ., che sotto la rubrica "Riduzione del capitale al di sotto del limite legale" recita: *"Se, per la perdita di oltre un terzo del capitale, questo si riduce al disotto del minimo stabilito dal numero 4) dell'articolo 2463, gli amministratori devono senza indugio convocare l'assemblea per deliberare la riduzione del capitale ed il contemporaneo aumento del medesimo ad una cifra non inferiore al detto minimo. E' fatta salva la possibilità di deliberare la trasformazione della società"*, con i conseguenti oneri in capo ai soci.

In proposito, si richiamano le possibili conseguenze in termini di responsabilità già evidenziate dalla giurisprudenza della Corte dei conti in occasione di gestioni in perdita di società partecipate da enti locali che richiedano interventi da parte dei soci pubblici.

In particolare, tali conseguenze possono derivare allorché l'assoluta carenza di progetti e l'inesistenza di qualsiasi piano gestionale, rendano improvvida la ricapitalizzazione, in contrasto con i più elementari principi di efficacia ed efficienza della spesa.

Pur volendo tenere in disparte valutazioni sull'opportunità, nella fattispecie, di partecipare ad una società mista pubblico-privata in relazione allo scopo che l'ente pubblico intende perseguire, non si può non evidenziare

che certamente contraddice i canoni di buona amministrazione la decisione di mantenere tale partecipazione in vita, una volta emersa la sua inidoneità funzionale.

Come sopra accennato, valutazioni errate di simili situazioni sono state già portate al vaglio del Giudice contabile (vd. Sez. Giur. Marche, Sentenza n.492/05 del 12/07/2005) che ha censurato il comportamento di amministratori i quali, consapevoli del fallimento gestorio della Società iniziale e pur prevedendo anche quello della Società ricapitalizzata, addivennero alla decisione di ricapitalizzare per fini affatto diversi da quelli riconducibili alla buona amministrazione (nella specie scrutinata in sentenza, al solo scopo di non perdere un finanziamento comunitario già ricevuto), causando un danno determinato esclusivamente per effetto dell'operazione di ricapitalizzazione della Società.

A tale proposito non può esservi dubbio che prima di assumere la decisione il Consiglio comunale debba valutare accuratamente le ragioni delle costanti perdite societarie e, soprattutto, accertare se esistano le condizioni per ripianare il passivo e renderla realmente operativa.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 5 novembre 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)





CONSEGNA TO AGLI ATTI DAL CONS. OTTINI

Lombardia/1081/PAR/2010

ALLEGATO AL VERBALE
del C.P. del 17/2/2011



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 dicembre 2010

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 nota n. 4.077 di protocollo del 23 novembre 2010, con la quale il sindaco del comune di Valbondione (BG) ha richiesto un parere in materia di



contabilità pubblica in ordine alla possibilità di ricapitalizzare le perdite di una società partecipata;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune Valbondione (BG);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota n. 4.077 di protocollo del 23 novembre 2010, il sindaco del comune di Valbondione (BG), con popolazione di poco superiore ai mille abitanti, ha posto un quesito al fine di conoscere se il comune possa ricapitalizzare una società mista partecipata dall'ente locale, il cui capitale è stato totalmente azzerato dalle perdite di gestione.

In particolare, nel quesito si evidenzia che:

- il comune ha spiccata vocazione turistica;
- l'ente detiene una partecipazione - pari al 41,08% del capitale sociale - in una società a responsabilità limitata (in realtà è una società per azioni) denominata "Sviluppo Turistico Lizzola" ed il cui oggetto sociale prevalente consiste nella promozione turistica del territorio;
- Detta società partecipata ha registrato, negli ultimi tre esercizi finanziari consecutivi, perdite di esercizio ed il capitale si è ridotto al di sotto del minimo legale. Conseguentemente, in base a quanto previsto dalla relativa disposizione civilistica (art. 2447 c.c.) gli organi societari hanno assunto gli atti necessari a far sì che si proceda alla ricostituzione del capitale al di sopra del minimo legale consentito.

Alla luce di quanto sopra, si richiede se all'ente, in qualità di socio, sia consentito procedere ad un'operazione di ricapitalizzazione della società in parola posto che l'art. 6 comma 19 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122, nel vietare aumenti di capitale e trasferimenti straordinari nei riguardi di società non quotate che abbiano registrato, per tre volte consecutive, perdite di esercizio, fa altresì salva l'ipotesi contemplata dall'art. 2447 c.c. (peraltro riferita alle società per azioni), ovvero sia la



riduzione del capitale al di sotto del minimo legale, ipotesi che ricorre nella concreta fattispecie.

Il sindaco evidenzia inoltre che in riferimento ai limiti posti dall'art. 3 - comma 27 - della Legge n. 244, l'amministrazione ritiene il mantenimento della partecipazione societaria strettamente necessaria e funzionale per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, stante la spiccata vocazione turistica del comune di Valbondione dapprima evocata.

E' convincimento dell'Amministrazione che la società, per effetto della futura alienazione di due rifugi di cui risulta attualmente proprietaria, sia in condizione, nei suoi prossimi bilanci, di conseguire un risultato finanziario positivo.

L'amministrazione intende sostenere l'operazione di ricapitalizzazione non già mediante conferimento di somme di denaro, bensì mediante conferimento in natura di beni immobili e, specificatamente, di terreni funzionali all'esercizio della pratica sciistica.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal comune di Valbondione (BG) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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 e 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, delibera 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del comune, il sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia, pur se formalmente costituito, il Consiglio delle Autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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 quale 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.

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 della nozione 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 affermato, fa escludere qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle indicate 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.

La richiesta di parere deve inoltre elaborare questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente.

Il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, ovvero essere attinente alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, e direttamente incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, come specificato recentemente dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera 16 novembre 2010 n. 54/2010/CONTR).

In senso ostativo alla resa del parere, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito, atteso che la medesima afferisce all'interpretazione di norme contenute nelle leggi finanziarie, la cui applicazione incide direttamente sui bilanci degli enti pubblici territoriali e sul mantenimento delle partecipazioni pubbliche locali.



MERITO

La risposta al quesito presuppone la risoluzione di alcune questioni a carattere preliminare che afferiscono, in primo luogo, alla possibilità di mantenimento della partecipazione alla luce della nuova disciplina introdotta dall'art. 14 comma 32 della legge 30 luglio 2010, n.122, con riferimento alla normativa già in vigore stabilita dall'art. 3, comma 27, della legge 27 dicembre 2007, n.244 e, in secondo luogo, e in via subordinata, al potere di finanziare la società partecipata dall'ente locale che presenta perdite gestionali nell'ultimo triennio (art. 6 comma 19 della legge 30 luglio 2010, n.122 ed art. 1, comma 117 della legge di Stabilità per l'anno 2011).

E' ormai un orientamento consolidato della Sezione che la disciplina prevista dal citato art. 3 comma 27, conforma la capacità di diritto privato dell'ente locale a mantenere le partecipazioni vietate dalla norma, di cui occorre avviarne la dismissione entro il termine previsto dalla legge (attualmente 31 dicembre 2010).

L'assetto delle partecipazioni locali risulta modificato a seguito dell'introduzione dell'art. 14, comma 32, della legge 30 luglio 2010, n.122, il quale ha ulteriormente inasprito il regime limitativo, salvaguardando il precetto descritto dall'art.3 comma 27 della legge 27 dicembre 2007, n.244 (sul tema si veda il parere n. 861/2010/PAR).

La norma sancisce il divieto per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire nuove società e che entro il 31 dicembre 2011 gli enti mettano in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero ne cedano le partecipazioni.

La disposizione contenuta nell'art. 14, comma 32, precisa che il divieto non si applica ai comuni che costituiscano società con *"partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti"* e che i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società, anche in questo caso stabilendo l'obbligo di mettere in liquidazione le altre società costituite in precedenza, sempre entro il 31 dicembre 2011.

In sede di conversione, inoltre, il Parlamento ha stabilito che *"Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinate le*

modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione”.

Le norme contenute nelle due leggi finanziarie esplicano effetti su profili diversi. L'art. 14, comma 32, incide sul piano numerico ed operativo stabilendo in ogni caso che ciascun ente, in ragione della sua soglia demografica, non possa detenere un numero di partecipazioni superiori a quelle quantificate dalla norma. L'art. 3, comma 27, incide sulle finalità e sugli scopi strettamente istituzionali che l'ente è autorizzato a raggiungere attraverso la partecipazione societaria.

Ne consegue che l'inciso *“fermo restando quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n.244”*, costituisce una clausola di salvaguardia normativa e può solo significare che, entro i limiti numerici delle partecipazioni che ciascun ente può detenere in base alle disposizioni dell'art.14, comma 32, le stesse dovranno, in ogni caso, essere conformi ai canoni previsti dall'art.3, comma 27 della legge finanziaria per l'anno 2008.

I vincoli maggiori sono stati previsti per i comuni demograficamente minori che dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, se presentano una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, non possono più procedere alla costituzione di società di capitali, né detenere partecipazioni, se non associandosi con altri enti al fine di raggiungere una quota minima di popolazione pari almeno a 30.000 abitanti.

Su tale assetto normativo ha inciso la modifica all'art. 14 comma 32, introdotta con la nuova legge di Stabilità, che ha escluso l'applicazione dell'obbligo di dismissione entro il 31.12.2011 nei confronti delle società già costituite o partecipate da comuni inferiori a 30.000 abitanti che presentano il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi finanziari.

Testualmente, la disposizione della legge di Stabilità reca: *“Ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 32 del medesimo articolo 14, dopo il secondo periodo e` inserito il seguente: «Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite abbiano avuto il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi”.*

Fermi restando gli altri precetti normativi e il divieto di costituire nuove società per i comuni demograficamente minori, il legislatore ha inteso mitigare l'obbligo di dismissione di partecipazioni in società alla stregua di un parametro formale, ovvero la gestione certificata in utile dai bilanci degli ultimi tre esercizi.



La disposizione si applica al comune di Valbondione che registra una popolazione di poco superiore ai mille abitanti e si caratterizza quale norma speciale rispetto all'art. 6 comma 19 della legge 30 luglio 2010, n.122.

In sintesi, il comune di Valbondione dovrà tenere conto del mutato contesto normativo nel determinare le condizioni di mantenimento o di dismissione della partecipazione societaria, a seguito dell'introduzione dell'art. 14, comma 32, della legge 30 luglio 2010, n.122, come modificato dalla legge di Stabilità, ferma restando la disciplina già in vigore sancita dall'art. 3, comma 27 della legge finanziaria 2008.

La norma speciale esonera dalla programmata dismissione le società già costituite dai comuni inferiori a 30.000 abitanti che registrano utili di bilancio negli ultimi tre esercizi consecutivi.

La disposizione speciale si combina con la più generale questione inerente le facoltà di finanziare le società partecipate dall'ente locale che presentano perdite gestionali nell'ultimo triennio.

Occorre dunque analizzare la portata del precetto normativo introdotto con l'art. 6 comma 19 del D.L. 78/2010 convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122.

Il legislatore è intervenuto prendendo spunto dall'eccezionalità della situazione finanziaria internazionale e dalla congiuntura economica recessiva. A tenore della disposizione riprodotta nel comma 19: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né 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. 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. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della 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 primo periodo del presente comma.*



Più specificamente, come già ribadito nel parere n. 753/2010/PAR reso dalla Sezione, l'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, ai commi 19 e 20, ha previsto alcune misure per il perseguimento di una maggiore efficienza delle società partecipate da enti e organismi di diritto pubblico, anche in ragione di raggiungere obiettivi di stabilizzazione finanziaria e di consolidamento dei conti pubblici.

Le predette norme finanziarie non si applicano in via diretta alle regioni e alle province autonome per le quali costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 6, comma 20); *ergo, a contrario*, sono direttamente applicabili alle province e ai comuni in relazione alle società partecipate che presentano reiterate perdite di esercizio (in punto di applicabilità diretta ai comuni delle disposizioni contenute nell'art. 6 commi 19 e 20 della legge 122/2010, e sulla questione dell'estensione oggettiva della norma v. Sezione regionale Controllo per il Piemonte 61/2010/SCRPIE/PAR del 22 ottobre 2010).

Ancorché le disposizioni siano riferite indistintamente alle società pubbliche, la lettura sistematica delle norme di principio che necessariamente orienteranno la legislazione di dettaglio di matrice regionale, nel rispetto delle autonomie locali, impone l'abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni d'irrimediabile dissesto, ovvero l'ammissibilità d'interventi tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza l'inserimento in un programma industriale o in una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (comma 19 primo periodo).

I trasferimenti agli organismi partecipati sono consentiti solo se vi sarà un ritorno in termini di corresponsività della prestazione a fronte dell'erogazione pubblica, ovvero la realizzazione di un programma d'investimento. Eventuali interventi in deroga, potranno essere autorizzati solo al cospetto di gravi pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica e la sanità e al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse (comma 19, secondo periodo).

Come già specificato nel citato parere della Sezione (753/2010/PAR), la legislazione finanziaria dell'emergenza ha previsto per legge pratiche economiche che già avrebbero dovuto orientare la discrezionalità amministrativa e costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi pubblici, a fronte dell'uso di risorse della collettività.

Ciò posto in termini generali ed astratti, si rileva che i bilanci (e le allegare note integrative) della "Sviluppo Turistico Lizzola" S.p.A. certificano perdite d'esercizio in tutto l'arco triennale 2007-2009. A fronte di un capitale



sociale di euro 750.000 , esse si quantificano in - 125.020 euro per l'anno 2007, in euro - 280.909 per il 2008, in euro - 465.644 per il 2009 e - 586.639 per il 2010.

In conseguenza del maturarsi di reiterate perdite gestionali il capitale sociale è stato totalmente azzerato.

Inoltre, si osserva che la consistenza del patrimonio netto della società presenta il seguente andamento: anno 2007 + 612.889 euro, anno 2008 + 331.980 euro, anno 2009 - 133.664 e anno 2010 - 720.303 euro.

Ne consegue che la Sviluppo Turistico Lizzola S.p.A. si trova nelle condizioni di applicabilità del divieto d'intervento finanziario a cura del socio comunale per espressa previsione di legge, oltremodo specifica per i comuni inferiori a 30.000 abitanti, a tenore della quale non si prevede per tali partecipazioni la facoltà del socio pubblico di concorrere a ricostituire il capitale al livello del minimo legale (art. 14, comma 32 nuova formulazione, in contrapposizione alle ipotesi consentite dall'art. 6 comma 19 della citata legge).

Per mera completezza di argomentazioni, la Sezione osserva che i programmati interventi di salvataggio della società mista non appaiono conformi a criteri di sana gestione finanziaria dell'ente locale.

A prescindere dalla delibera con la quale il consiglio comunale ha inteso mantenere la partecipazione in suddetta società considerandola essenziale al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente (art. 3 comma 27 Legge 244/2007), si evidenzia che una società con patrimonio netto negativo sin dall'esercizio 2009 è impossibilitata a conseguire lo scopo sociale per il quale è stata costituita in ragione della totale carenza dei mezzi economici necessari per il suo minimale funzionamento.

Il mantenimento di una società con patrimonio netto negativo si pone in antitesi con il principio di buon andamento delle partecipazioni pubbliche locali e pregiudica ogni valutazione circa la stretta strumentalità della partecipazione medesima ai sensi dell'art. 3 comma 27 Legge 244/2007. In altri termini, in occasione della delibera ricognitiva delle partecipazioni, l'amministrazione deve valutare non solo i presupposti di legge per il mantenimento delle stesse, bensì anche verificare se l'andamento complessivo della gestione pregressa sia conforme ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa condotta secondo schemi di diritto civile.

Nella richiesta di parere l'amministrazione afferma che la società, per effetto della futura alienazione di due rifugi di cui risulta attualmente proprietaria, sia in condizione, nei suoi prossimi bilanci, di conseguire un risultato finanziario positivo.



In altri termini, il comune di Valbondione ammette che il risultato positivo si realizzerà 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, nel caso in esame si rileva 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.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 30 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

