



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)
dott. Giordano Lamberti	Referendario

nella camera di consiglio del 12 aprile 2017

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art 3, comma 1, lett. e);

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. SEZAUT/13/2015/INPR del 31 marzo 2015, recante le linee guida per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - rendiconto della gestione 2014 - ed i relativi questionari;

Esaminato il questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014, redatto dall'organo di revisione del Comune di Mornago (VA), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

Visti gli atti acquisiti nell'ambito della procedura di controllo;

Vista la richiesta di deferimento del magistrato istruttore e l'ordinanza presidenziale di convocazione della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

FATTO

Con nota n. 6284 del 24 febbraio 2017, il Magistrato istruttore chiedeva all'organo di revisione del Comune di Mornago di fornire delucidazioni ed aggiornamenti in merito:

1. al Recupero dell'evasione tributaria, in riferimento agli accertamenti dell'esercizio 2014;
2. ai Residui attivi del Tit. III con particolare riguardo alle poste relative ad esercizi antecedenti il 2012;
3. alla mancata trasmissione della Nota informativa ex art. 6, comma 4 del D.L. 95/2012;
4. all'adozione delle misure organizzative per la Tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 del D.L. 78/2009 convertito nella l. 102/2009 ed alla situazione dei pagamenti.
5. allo stato di avanzamento della procedura di liquidazione della Società Mornago Patrimonio e Servizi S.r.l. e alle garanzie prestate dall'Ente.

Con nota prot. n. 7169 del 16 marzo 2017 il Revisore dei conti rappresentava quanto segue:

1) Con riferimento al recupero dell'evasione tributaria, a fronte di accertamenti ICI, TARES e TARI per l'importo complessivo di € 106.118,38 gli incassi ammontano ad € 65.306,28 mentre restano da incassare € 35.643,30 pari al 33,5% dell'accertato.

2) In relazione ai residui attivi del Titolo III, gli importi ancora presenti in bilancio si riferiscono:

- al Servizio idrico integrato per un importo di euro 31.626,54. Nel corso del 2016 l'Ente ha proceduto ai solleciti, mentre quest'anno procederà con la messa a ruolo.

Il Revisore dichiara che *“il fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità accantonato nell'avanzo di amministrazione, comprende anche la quota di copertura di tali poste”*;

- ai crediti vantati nei confronti della società partecipata "Mornago Patrimonio e Servizi S.r.l." per un importo pari ad Euro 549.950,49 ed ora in liquidazione. Anche per questa posta il Revisore dichiara che *“a garanzia di un'eventuale inesigibilità di questi crediti, risulta vincolata una somma di pari importo nell'avanzo di amministrazione”*.

3) Quanto alla nota informativa, è stata trasmessa la relativa documentazione.

4) In ordine alla tempestività dei pagamenti il Revisore afferma che *“le misure intraprese al fine di garantire la tempestività nei pagamenti, hanno riguardato soprattutto l'organizzazione interna degli uffici sotto l'aspetto procedurale e di collaborazione con l'ufficio ragioneria, al fine di garantire snellezza ed efficienza in tutto l'iter che caratterizza*

la fase finale di pagamento. A questo si aggiunge un continuo aggiornamento ed adeguamento dei programmi software con l'introduzione della firma digitale, l'eliminazione del cartaceo e un collegamento diretto tra i diversi responsabili dalla fase dell'impegno a quella della liquidazione delle fatture".

5) In merito alla Società Mornago Patrimonio e Servizi S.r.l. l'Ente trasmetteva una relazione del 10 marzo 2017, redatta dal liquidatore della società partecipata, che fornisce un aggiornamento sullo stato di avanzamento della procedura di liquidazione, nonché i bilanci degli esercizi 2014 e 2015.

Dalla relazione risulta che è stata avviata la fase operativa della liquidazione, contattando i principali creditori sociali per concordare una moratoria finalizzata ad effettuare una proposta liquidatoria conforme alle scelte dell'Ente. In particolare dalla Banca mutuataria (Credito Valtellinese) è stata ottenuta una moratoria sul rimborso dei mutui per tutto il 2016.

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 41 del 29.11.2016, l'Amministrazione comunale ha riconosciuto un debito fuori bilancio di euro 344.148,61, derivanti dalla sentenza n. 1337/2016, del 20 luglio 2016, in cui il Tribunale di Busto Arsizio (VA), andando ad accogliere le richieste della Società CASER S.r.l., condannava il Comune di Mornago a corrispondere alla medesima l'importo di € 270.114,20, oltre interessi, spese di lite, ed altri oneri. Il debito risultava essere stato originato dalla Società Mornago Patrimonio e Servizi S.r.l. in liquidazione in relazione alle attività di gestione e manutenzione dell'impianto di depurazione comunale.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 98, del 20 dicembre 2016, è stata approvata la proposta transattiva, avanzata da parte della Società CASER s.r.l. e l'accordo è stato formalmente sottoscritto per l'importo complessivo di euro 250.000,00, a definitivo saldo e stralcio degli importi dovuti alla Società CASER s.r.l., in forza della sentenza di cui sopra.

E' stata inoltre effettuata la ricognizione di tutti i crediti nel dettaglio e sono state predisposte le lettere di sollecito delle partite arretrate.

Si è tenuta un'assemblea allo scopo di analizzare le poste al passivo, anche in virtù della possibilità di acquisire o alienare i beni patrimoniali della società.

Si prospetta la possibilità di destinare in acollo al socio unico, i mutui contratti con il Credito Valtellinese, che erano stati accesi per le migliorie realizzate sui beni facenti capo alla gestione del Servizio Idrico Integrato ceduto.

A tal fine il socio unico si impegna a verificare la fattibilità di tale operazione che sgraverebbe la società di un ulteriore debito, per poi andare a definire le residue poste al passivo.

Al riguardo si osserva che la giurisprudenza della Corte dei conti si è più volte espressa.

Principio generale in materia di responsabilità nelle società per azioni e in quelle a responsabilità limitata è quello per cui per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio (cfr. artt. 2325 e 2462 cod. civ.).

Solo in alcune fattispecie il legislatore ha previsto che il socio risponda illimitatamente per le obbligazioni sociali (è il caso della società con socio unico, responsabile peraltro solo nel caso in cui ometta gli adempimenti di cui è onerato, cfr. artt. 2325 e 2462 cod. civ.), ovvero sussidiariamente (entro le somme riscosse in base al bilancio finale) per i debiti sociali rimasti insoddisfatti dopo la fase liquidatoria (ex art. 2495 cod. civ.). In questo caso la responsabilità sussiste per la sola parte conseguita dal socio a seguito della distribuzione dell'attivo (cfr. Cass. civ., V, 21.4.2008, n. 10276).

Alcune varianti alla disciplina di diritto comune, introdotte recentemente, attengono più ai limiti alla costituzione e detenzione di partecipazioni societarie da parte degli enti pubblici che al rapporto, di diritto comune (salvo eccezioni espresse), fra i suoi soggetti: si pensi alle modalità di costituzione o di assunzione delle partecipazioni (art. 3, c. 28, L. n. 244/2007), all'oggetto sociale (art. 3, c. 27, L. 244/2007) o al divieto di alcune operazioni (art. 6, c. 19, d.l. n. 78/2010, conv. in L. 122/2010).

In particolare l'art. 2495 stabilisce che dal momento della liquidazione, a cui segue la cancellazione della società dal registro delle imprese, i creditori sociali non soddisfatti non possono più far valere i loro crediti nei confronti della (estinta) società ma devono agire nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse sulla base del bilancio finale di liquidazione.

Al di là di questa ipotesi non sussiste alcun obbligo per l'ente pubblico che detiene una partecipazione di farsi carico degli oneri passivi di una società in liquidazione, rinunciando al limite legale dell'autonomia patrimoniale dell'organismo partecipato.

La Sezione controllo Sicilia (deliberazione n. 59 del 2 aprile 2014) ha ricordato che "l'ente non ha -in linea di principio- alcun obbligo di assumere a carico del proprio bilancio i debiti della società partecipata in liquidazione, qualora il patrimonio di quest'ultima non sia in grado di soddisfare le pretese creditorie. Se l'ente decidesse -nella propria discrezionalità politica- di accollarsi i debiti della società partecipata in liquidazione, lo stesso dovrebbe evidenziare, attraverso congrua motivazione, la sussistenza di un interesse pubblico concreto giustificativo dell'operazione da intraprendere, valutandone attentamente la sostenibilità finanziaria. Tale scelta, infatti, finirebbe inevitabilmente per costituire una rinuncia implicita al limite legale della responsabilità patrimoniale della società di cui all'art. 2325 cc".

Le considerazioni sopra svolte sull'utilità economica di determinati interventi, in disparte il divieto normativo di cui nel prosieguo della motivazione, si intrecciano e trovano ulteriori conferme nella giurisprudenza in tema di accollo dei debiti conseguenti lo scioglimento societario.

Le società partecipate non perdono la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale è alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico. Né la normativa codicistica (di fatto limitata al solo 2449 c.c., a

mente del quale “Se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni, lo statuto può ad essi conferire la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci ovvero componenti del consiglio di sorveglianza”) è sufficiente ad attribuire uno statuto speciale a tali società. La scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta, in primo luogo quella dell'autonomia patrimoniale e della limitazione di responsabilità. Ciò chiaramente porta ad escludere che si possano ipotizzare diversi e ulteriori casi di responsabilità dell'ente locale per i debiti delle società da esso partecipate, al di fuori di quelli espressamente previsti dal codice civile o dalle leggi speciali in materia. Non sussiste, pertanto, alcun obbligo di accollo, da parte del socio pubblico, dei debiti risultanti dalla liquidazione derivante da norme di legge: è assolutamente onere del creditore che assume tale posizione quella di chiamare a rispondere, in presenza di specifiche situazioni che ha il compito di allegare e provare, l'ente socio pubblico (si pensi ad eventuali forme di garanzia improprie prestate dal socio pubblico o alla presenza di immobili di interesse pubblico).

In tale contesto, pur se l'ente non è tenuto ad accollarsi i debiti societari, non si esclude che ciò possa avvenire, sempre che non ci si trovi nell'ambito di applicabilità dell'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010, di cui si dirà nel prosieguo della motivazione.

Tuttavia si tratta di opzione che va opportunamente e sufficientemente motivata. In particolare, il principio di economicità richiede che l'ente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che la giustificano (in questo senso, Corte Conti Veneto, deliberazione n. 434/2012), anche in considerazione dell'autonomia patrimoniale perfetta che caratterizza la società per azioni.

La scelta di provvedere al ripiano delle perdite di liquidazione va, pertanto, opportunamente e adeguatamente motivata, dando conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che ne derivano, che possono comprendere esigenze derivanti dalla presenza di immobili nel patrimonio sociale.

Il legislatore, consapevole dei rischi connessi al finanziamento in favore di società partecipate, ha introdotto un importante vincolo di finanza pubblica con l'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/10, conv. nella L. n. 122/2010. La norma stabilisce che “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”.

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010 i movimenti di capitale dall'ente pubblico sotto forma di aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, e rilascio di garanzie alla società, a fronte di perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, sono consentiti solo se le relative somme sono vincolate alle attività previste dal contratto di servizio o alla realizzazione di investimenti, ovvero alle azioni conseguenti alla riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale (art. 2447 c.c.), mentre resta esclusa qualsiasi destinazione alla copertura di spese derivanti dalla gestione corrente (in tal senso C. conti, sez. contr. Piemonte, 29 settembre 2011, n. 119/PAR).

Tale norma appare in linea con le 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, peraltro, offre la possibilità alla p.a. di derogare a tale divieto nelle ipotesi espressamente previste:

- a) 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) 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).

Vi è poi una terza ipotesi, che non costituisce un'eccezione in senso stretto quanto una clausola di salvezza, l'articolo 2447 c.c..

L'art. 2447 c.c. disciplina le conseguenze della riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale, imponendo la convocazione dell'assemblea per deliberare la riduzione del capitale ed il contemporaneo aumento del medesimo ad una cifra non inferiore al detto minimo, o la trasformazione della società. In difetto, la società si scioglie ai sensi dell'articolo 2484 n. 4 c.c..

Dunque, pur in presenza di società partecipata che per tre anni consecutivi abbia maturato perdite di esercizio, la doverosa procedura imposta dall'art. 2447 c.c. rende possibile il superamento del divieto imposto dall'art. 6, comma 19.

Peraltro l'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/10 costituisce, nei termini indicati sopra, una disposizione restrittiva, dettata specificamente per le società pubbliche, che impone l'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 cioè 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 (Sezione controllo Piemonte, delibera n.61 del 22 ottobre 2010 e n. 159/2014).

La ratio della disposizione va individuata nella volontà di limitare la possibilità per gli enti locali di sostenere finanziariamente gli organismi partecipati, positivizzando pratiche economiche che avrebbero dovuto orientare la discrezionalità dell'ente e costituire la base di ogni scelta volta alla sana gestione finanziaria degli organismi societari, stante l'uso di risorse della collettività (cfr. SRC Lombardia n. 753/2010/PRSE: n. 535/2012/PAR). La regola dell'art. 6 comma 19, quindi, è espressione di un principio generale, che vieta finanziamenti con capitale di debito (o di rischio al di fuori del caso di cui all'art. 2447), verso soggetti di acclarata inefficienza reddituale. E' onere dell'ente locale, al di fuori delle fattispecie tipiche per cui sussiste il divieto assoluto, giustificare la sussistenza di un'utilità che possa ascrivere ad un interesse pubblico specifico e concreto, cioè di un'utilità compensativa del sacrificio ulteriore richiesto agli enti pubblici soci (tale utilità, ad esempio, potrebbe giustificare il finanziamento della fase di liquidazione per consentire il recupero ai rispettivi patrimoni pubblici di beni, servizi o benefici sociali, cfr. SRC Lombardia n. 19/2012/PRSE).

Ne deriva che la clausola di salvezza di cui all'art. 2447 c.c. appare utilizzabile nell'ottica della continuità imprenditoriale e non nella fase liquidatoria, in cui tale continuità è ormai esclusa. Invero, se la norma vieta, alla ricorrenza di determinati presupposti, il trasferimento di risorse a società inefficienti, al di fuori delle prestazioni rese in virtù di contratti di servizio, a maggior ragione il divieto deve valere in una fase della vita sociale (quella della liquidazione) in cui la società ancora esiste ma non opera. Il rifinanziamento, pertanto, è ammesso solo nella prospettiva della prosecuzione dell'attività sociale, in coerenza con un programma industriale o un business plan di medio lungo periodo; di contro, la possibilità di effettuare finanziamenti straordinari è vietata nei confronti di società che non sono più in grado di proseguire, utilmente, la loro gestione caratteristica (Sezione controllo Piemonte, delibera n. 159/2014).

Infatti, la ricapitalizzazione ex art. 2447 c.c. o ex art. 2482-ter costituisce una misura 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 (SRC Basilicata deliberazione n. 28/2011/PAR). Questa Sezione, con deliberazione n. 313 del 18 luglio 2013, ha, in particolare, rilevato come "L'avvenuta deliberazione dello stato di liquidazione è indicativa della volontà di far cessare il ciclo di reddito di un'azienda, per la constatata strutturale incapacità di generare cash flow o comunque per mera volontà dei soci; dunque, allo stato, la società sussiste solo per garantire la continuità giuridica dei rapporti, essendo stati dismessi (o essendo in fase di dismissione) mezzi e risorse, umani e strumentali".

Quanto esposto trova conferma nel combinato disposto degli articoli 2482 ter e 2484 del codice civile. Il primo, nel prevedere l'obbligo di ricapitalizzazione della società in presenza di perdite qualificate, pone tale obbligo in alternativa alla trasformazione della stessa, così dimostrando di muoversi in un'ottica di continuità societaria. Il successivo art. 2484 c.c., riguardante le cause di scioglimento della società, annovera tra queste proprio il caso della mancata ricapitalizzazione della società nelle condizioni di perdita qualificata di cui al 2482 ter. La ricapitalizzazione e lo scioglimento si pongono pertanto come possibili soluzioni tra loro tendenzialmente alternative.

La copertura di perdite di liquidazione esula, pertanto, dall'ambito di applicabilità della clausola di salvezza di cui all'articolo 2447 c.c., richiamata dall'art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010.

CONSIDERATO

i dati e le informazioni rese in sede istruttoria nonché la documentazione trasmessa;

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in base alle risultanze del questionario relativo al Rendiconto 2014 predisposto dall'organo di revisione

DELIBERA

di archiviare, allo stato degli atti, l'istruttoria relativa al Comune di Mornago invitando, al contempo, l'Ente e il Revisore a garantire il rispetto delle imposizioni di legge e dei principi di sana gestione, con un'attenta e costante verifica della gestione dei residui; si richiede, inoltre, di monitorare la fase di liquidazione della Società Mornago Patrimonio e Servizi S.r.l. perseguendo i principi di sana gestione finanziaria.

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia di accertamento al Sindaco del Comune di Mornago e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema SIQUEL, all'Organo di revisione.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 12 aprile 2017.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
il 24 aprile 2017
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)