



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Maurizio Stanco
Consigliere	Carlo Picuno
Consigliere	Rossana Rummo
Primo referendario	Michela Muti
Referendario	Giovanni Natali, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Casarano (LE), assunta al protocollo della Sezione n. 593 del 27.2.2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 9.5.2019, convocata con ordinanza n. 29/2019.

Premesso in

FATTO

Con nota del 26.2.2019 il Sindaco del Comune di Casarano ha formulato una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131* circa la messa in liquidazione di una società interamente partecipata dall'Ente. In particolare, premesso che:

- in esecuzione di quanto previsto dalla delibera consiliare n. 18 dell'11.6.2010, con atto notarile del 24.9.2010 fu costituita la Società Unipersonale Casarano Città Contemporanea Srl con capitale di € 10.000,00 interamente sottoscritto e versato dal Comune di Casarano, per la valorizzazione e la gestione del patrimonio immobiliare comunale; in dettaglio, la società aveva ad oggetto esclusivo *«la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare del socio unico Comune di Casarano, ai sensi dell'articolo 84 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 e delle disposizioni ivi richiamate, mediante l'assunzione di finanziamenti»* (art. 3 dell'atto costitutivo);
- sempre in esecuzione della citata delibera consiliare n. 18/2010, l'Assemblea straordinaria della società del 30.9.2010 determinò di aumentare il capitale per € 4.405.000, 00 (da € 10.000,00 a € 4.415.000,00) mediante conferimento di quattro immobili comunali di pregio storico periziati per tale somma, alcuni dei quali interessati da investimenti per € 2.826.973,07 su fondi regionali, fondi GAL e Cassa depositi e prestiti;
- anche a seguito dell'aumento di capitale, la società ottenne aperture di credito ipotecario da parte di un istituto bancario, finalizzate all'erogazione, da parte del veicolo societario al socio unico Comune, di anticipazioni di denaro sulle

- vendite future; tuttavia, il sostanziale fallimento della *mission* societaria (la maggior di beni sono rimasti invenduti) ha comportato l'impossibilità per la partecipata di procedere al rimborso alla banca delle somme ricevute;
- nel tentativo di recuperare i cespiti conferiti, oggetto di garanzia a favore della banca finanziatrice, il Comune inserì il ripiano dell'esposizione debitoria verso quest'ultima nel piano di riequilibrio pluriennale approvato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con deliberazione n. 153 del 21.10.2013 e contemplante - tra le misure di risanamento - la messa in liquidazione della partecipata per effetto delle perdite registrate; ciò anche in ragione del fatto che su alcuni degli immobili in questione erano attivi finanziamenti europei che l'Ente, in caso di vendita coattiva dei beni stessi, avrebbe dovuto restituire;
 - con delibera consiliare n. 55 del 29.11.2013, corredata del parere favorevole del Collegio dei Revisori, il Comune approvò lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione della società e, con successiva delibera di Giunta (n. 136 del 19.4.2014), decise di accollarsene i debiti. La scelta liquidatoria venne motivata, tra l'altro, con la necessità di rispettare l'art. 243-bis, comma 8, lett. f), del TUEL, che impone agli enti che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio di *«effettuare una verifica e relativa valutazione... della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente»*;
 - con delibera n. 164 del 10.9.2014, adottata in sede di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio, la Sezione rilevò che *«la norma richiamata non obbliga, automaticamente, a ripianare i debiti di una società (anche interamente) partecipata nei confronti di terzi, prevedendo al relativo finanziamento nell'ambito del piano di riequilibrio, ma impone, ovviamente, semplicemente di considerare nel piano di riequilibrio i "relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente". In altre parole, tale norma non prevede deroghe alla ordinaria disciplina in materia di obblighi a carico dell'ente partecipante per i debiti dell'organismo partecipato, limitandosi semplicemente ad imporre all'ente interessato di considerare nel piano di riequilibrio, in analogia a quanto previsto per qualsiasi altra passività, anche gli oneri posti a carico dell'ente partecipante, secondo la ordinaria disciplina vigente in materia»*;
 - a seguito di tale pronuncia, con delibera di Giunta n. 378 del 4.12.2014 il Comune procedette all'annullamento in autotutela della delibera di accollo e formulò indirizzo al responsabile del servizio finanziario affinché chiedesse alla banca creditrice la restituzione delle somme fino a quel momento pagate in forza della medesima delibera di accollo;

il Comune ha chiesto se:

- 1) sia possibile attivare il «soccorso finanziario» nei confronti della partecipata che, seppur precluso dalla giurisprudenza contabile (Sez. reg. contr. Liguria, delibera n. 84/2018), avrebbe l'unica finalità di salvare le attività di investimento attuate sugli immobili trasferiti alla partecipata a titolo di capitale. A sostegno della possibilità del soccorso finanziario l'Ente ha:
 - invocato la disciplina di diritto comune applicabile alle srl, secondo cui per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il proprio patrimonio (art. 2462, comma 1, c.c.), con la conseguenza che *«anche il socio*

pubblico, in assenza di alcuna deroga sul punto, al pari di ogni altro socio, resta esposto nei limiti della quota di capitale detenuta»; quota che nel caso de quo consisterebbe nel patrimonio immobiliare (e nei relativi investimenti operati sullo stesso) conferito a titolo di aumento di capitale;

- sostenuto che l'impegno finanziario non andrebbe oltre l'erogazione finanziaria ottenuta dalla società e classificata quale indebitamento per l'Ente;
- 2) laddove fosse possibile attivare il soccorso finanziario, il debito come valutato dal Comune sia da ricondursi alle competenze dell'Organo straordinario di liquidazione che, in virtù del dissesto dichiarato il 24.10.2014, gestisce tutti gli atti e fatti alla data del 31.12.2013, tenuto conto che «*l'operazione di indebitamento si è realizzata al momento dell'operazione di cartolarizzazione avvenuta nell'anno 2010, e non al momento dell'accollo del debito*».

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per le Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo «*pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*».

1.1 Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

1.1.1 Quanto al primo profilo, con atto del 27.4.2004 la Sezione delle Autonomie ha deliberato «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*», poi integrati da successive delibere (tra cui del. n. 13/AUT/2007), con cui ha precisato che la legittimazione «*è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte*»; la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati.

Nel caso in esame il quesito è stato formulato dal Sindaco e, dunque, dall'organo rappresentativo dell'Ente (art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL).

In linea con un consolidato orientamento, non è di ostacolo all'ammissibilità in esame l'attuale non operatività nella Regione Puglia del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 45 dello Statuto regionale (approvato con l.r. 12.5.2004, n. 7) e di cui sono state disciplinate modalità di composizione, elezione e competenze (l.r. 26.10.2006, n. 29); tanto alla luce della locuzione «*di norma*» contenuta nell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003, che non preclude una richiesta diretta di parere da parte degli enti sub-regionali.

1.1.2 Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, dopo le delibere n. 5/AUT/2006 e n. 54/CONTR/2010, la delibera n. 3/SEZAUT/2014/QMIG ha chiarito che: i) sebbene la materia della contabilità pubblica costituisca una

categoria concettuale ampia e di difficile delimitazione, l'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 «*non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale*»; ii) una richiesta di parere è ammissibile quando tratta di «*questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali*», essendo «*riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto ... sul bilancio*»; iii) sono estranee all'ambito della funzione consultiva in esame le situazioni in cui difettano «*quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*»; iv) la funzione consultiva deve essere resa evitando che la stessa «*di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali*».

Ciò posto, la richiesta di parere inerisce a scelte di esclusiva spettanza del Comune in relazione alle quali deve escludersi la possibilità di una pronuncia di questa Sezione, che contraddirebbe i principi di terzietà e indipendenza del giudice contabile; nondimeno la stessa richiesta presuppone, su un piano di generalità e astrattezza, l'interpretazione di disposizioni normative rilevanti sotto il profilo contabile, tali certamente essendo quelle in tema di rapporti finanziari fra enti locali e società da essi partecipate nonché di attribuzioni dell'organo straordinario di liquidazione nell'ambito del dissesto finanziario.

Conclusivamente, nei limiti indicati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche in relazione al profilo oggettivo.

2. Passando al merito, giova premettere che l'art. 84, comma 1, della l. 27.12.2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) ha autorizzato regioni, province, comuni e altri enti locali a «*costituire o a promuovere la costituzione, anche attraverso soggetti terzi, di più società a responsabilità limitata con capitale iniziale di 10.000 euro, aventi ad oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari*».

Successivamente l'art. 3 della l. 24.12.2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) - dopo aver previsto, ai sensi dell'art. 119, comma 6, Cost., la possibilità per regioni, enti locali e loro aziende e organismi di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (comma 16) - ha qualificato come indebitamento, tra le altre operazioni, «*le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie*» (comma 17, nel testo risultante a seguito della sostituzione disposta con il d.lgs. 23.6.2011, n. 118, come modificato dal d.lgs. 10.8.2014, n. 126).

3. Tanto premesso, con riferimento al primo quesito occorre ricordare che, elevando a diritto positivo un consolidato orientamento della magistratura contabile, l'art. 6, comma 19 del d.l. 31.5.2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 30.7.2010, n. 122) ha introdotto il c.d. divieto di soccorso finanziario, stabilendo che le amministrazioni inserite nel conto economico della P.A. «*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, con esclusione delle società quotate e degli istituti bancari, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali*». Il vincolo così sancito conosceva due deroghe: i) in primo luogo,

restavano in ogni caso consentiti i trasferimenti alla partecipate a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti; ii) in secondo luogo, gli interventi citati potevano essere autorizzati - 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 - 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.

3.1 Le disposizioni richiamate sono state abrogate e riprese, senza sostanziali modifiche, dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

In particolare, ai sensi dell'art. 14, comma 5 del d.lgs. 19.8.2016, n. 175, «*Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, 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 straordinari 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, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempra il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. 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*».

A ben vedere, l'unica modifica intervenuta nel passaggio fra le due formulazioni attiene a un irrigidimento delle condizioni che consentono di superare il divieto di soccorso finanziario: nell'ipotesi di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, l'ammissibilità del finanziamento straordinario è infatti subordinata alla circostanza (non prevista dalla disposizione del 2010) che le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti, che contempra il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni.

Né la linea di continuità fra le disposizioni del d.l. n. 78/2010 e quelle del d.lgs. n. 175/2016 può essere messa in discussione facendo leva sull'art. 21 del Testo unico, che impone alle amministrazioni locali di effettuare accantonamenti a bilancio in ragione delle perdite di esercizio registrate dalle società partecipate.

Infatti, come osservato con riferimento alla disciplina di cui all'art. 1, commi 551 e 552, della l. 27.12.2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che prevedeva un analogo

meccanismo di accantonamento, tale previsione non significa che le amministrazioni siano tenute sempre e comunque a effettuare il ripiano: «se la norma... impone agli enti soci, per ragioni di prudenza tese a preservare gli equilibri di bilancio, di accantonare predeterminate risorse in specifici fondi, differente è la valutazione che il medesimo ente locale deve compiere ai fini della concreta destinazione di tali risorse a favore della società partecipata. Come, infatti, sottolineato in altre occasioni non sussiste alcun obbligo di ripiano a carico del comune socio (anche se unico), che deve, invece dimostrare, in caso di soccorso finanziario la motivata presenza di un interesse» (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 224/2016/PRSE).

3.2 In relazione al quadro normativo richiamato è stato chiarito che «Si deve infatti ritenere che al pari di ogni socio di società di capitali anche il socio pubblico risponda delle obbligazioni sociali nei limiti della quota di capitale detenuta, salvo che egli stesso sia direttamente esposto nei confronti dei creditori della società. Il socio di capitali che ripiani i debiti della propria società, rinunciando al limite legale della responsabilità patrimoniale, di fatto si accolla i debiti di un terzo soggetto (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 99/2015/PRSE).

Ne viene pertanto che il socio pubblico che intenda farsi carico delle obbligazioni sociali è tenuto ad evidenziare la ragione economico giuridica dell'operazione, posto che, alla luce dei principi di sana gestione finanziaria, l'assunzione da parte sua di debiti altrui può essere giustificata solo dalla sussistenza di un prevalente interesse pubblico (assicurare la continuità del servizio gestito dalla società; recuperare beni immobili indisponibili necessari per la prestazione del servizio; etc.). Ne deriverebbe in caso contrario un ingiustificato trattamento di favore verso i creditori della società incapiente (Sezione di controllo per la regione Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 98/2013/PAR).

La stessa giurisprudenza contabile ha ulteriormente precisato, al riguardo, che la sussistenza dell'interesse pubblico a giustificazione dell'accollo deve essere adeguatamente motivata alla luce degli scopi istituzionali e della necessità di perseguire i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa soprattutto in termini di razionalità economica (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE; n. 337/2013/PAR; n. 42/2014/PAR; n. 15/2015/PRSE)» (Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 410/2016/PRSE).

Quanto alle finalità perseguite dal legislatore con il divieto in esame, con riferimento all'art. 6, comma 19 del d.l. n. 78/2010 è stato chiarito che «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)» (Sez. reg. contr. Abruzzo, delibera n. 279/2015/PAR, che richiama anche Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 98/2013/PAR).

Infine, nella stessa prospettiva è stato di recente affermato che «un ente locale che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione.

(...) Tutto quanto affermato sinora vale, a maggior ragione, relativamente all'ammissibilità di interventi di soccorso finanziario nei confronti di società poste in stato di liquidazione o ... dichiarate fallite, le quali rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale ma al sol fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura.

È stato evidenziato che, ove un ente locale effettuasse, in attuazione di un piano finanziario di ripiano presentato dal liquidatore nel corso della procedura oppure in esito al bilancio finale di liquidazione, dei trasferimenti a favore della società partecipata diretti a colmare l'incapienza del patrimonio societario rispetto al complesso delle pretese creditorie, in sostanza porrebbe in essere un'operazione economica equivalente ad un accollo dei debiti della società, in relazione alla quale non sussiste alcun obbligo a suo carico.

Secondo le norme di diritto comune, infatti, nelle società di capitali, ovvero unica tipologia di società per cui è possibile la partecipazione di un'amministrazione pubblica, per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio (articoli 2325, comma 1 e 2462, comma 1, Codice civile), sicché, in assenza di alcuna deroga sul punto, anche il socio pubblico, al pari di ogni altro socio, resta esposto nei limiti della quota capitale detenuta.

E', di conseguenza, da considerarsi assai arduo spiegare in termini di razionalità economica l'eventuale decisione di un Ente che, in caso di incapienza del patrimonio sociale, si accolla l'onere dei debiti di una società in liquidazione o fallita la quale, per definizione, non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale di pertinenza.

L'Ente che, in ipotesi, procedesse in tal senso dovrebbe congruamente motivare in ordine alle diverse valutazioni di utilità in cui ritenesse di rinvenire il concreto interesse pubblico idoneo a giustificare l'implicita rinuncia al vantaggio della limitata responsabilità patrimoniale della sua veste di socio» (Sez. reg. contr. Liguria, delibera n. 84/2018).

3.3 Alla luce di quanto precede, deve premettersi che nel caso in esame i presupposti di fatto e di diritto riferiti nella richiesta di parere non appaiono chiari, poiché si espone sia di un possibile persistente vincolo obbligatorio dell'ente locale per intervenuti atti civili di accollo del debito e sia di un paventato presunto obbligo di restituzione di finanziamenti, aspetti che rimangono del tutto incerti e vaghi, anche sotto il profilo temporale ed economico (risalta, in particolare, come per l'immobile conferito «Palazzo D'Elia», il cui valore stimato nel 2010 è di 1.300.000,00 euro, gli investimenti dichiarati ammontano al superiore importo di 1.900.000,00 euro).

Non può che concludersi, pertanto, che, in termini generali, un intervento del Comune volto ad assumere debiti della partecipata in liquidazione dovrà essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare.

Si tratta, all'evidenza, di una scelta di esclusiva competenza del Comune, da esercitare alla stregua dei parametri emarginati nella giurisprudenza del giudice contabile.

Al fine di puntualizzare l'ambito delle valutazioni rimesse al Comune, è infine opportuno effettuare alcune precisazioni circa il contenuto della delibera di

questa Sezione n. 164/2014 citata nelle premesse in fatto, nella parte relativa alla contestazione della scelta dell'Ente di deliberare l'accollo dei debiti della srl.

La «censura» della Sezione si è sostanziata non nel ritenere astrattamente preclusa la decisione di procedere al ripiano dei debiti in questione, ma nel rilevare l'insufficiente motivazione a sostegno della decisione stessa, alla luce delle evidenze disponibili.

Nella delibera si legge che *«Non risultano sufficientemente chiarite, infatti, le ragioni giuridiche che obbligherebbero l'ente a pagare debiti di una società di capitali (quindi con autonomia patrimoniale perfetta), né risulta identificata la normativa che legittimerebbe una scelta discrezionale in tal senso. Non costituisce una valida giustificazione ... il fatto che i beni della società (già comunali) ipotecati hanno un valore superiore al debito della società nei confronti della banca, in quanto, comunque, la banca non potrebbe esigere una cifra maggiore di quella ad essa dovuta, indipendentemente dal valore dei beni ipotecati.*

(...) Con riferimento specifico alle società a responsabilità limitata, in particolare, l'art.2462 del Codice civile prevede che "per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio" e che "in caso di insolvenza della società, per le obbligazioni sociali sorte nel periodo in cui l'intera partecipazione è appartenuta ad una sola persona, questa risponde illimitatamente quando i conferimenti non siano stati effettuati secondo quanto previsto dall'articolo 2464 o fin quando non sia stata attuata la pubblicità prescritta dall'art.2470". In altre parole, anche nel caso di socio unico (cioè nel caso del Comune di Casarano in relazione alla società Casarano città contemporanea srl), a determinate condizioni, lo stesso risponde delle obbligazioni sociali solo nel caso di insolvenza della medesima, circostanza che, sulla base degli elementi acquisiti anche durante l'odierna adunanza pubblica, proprio per effetto dei beni conferiti dal Comune alla società immediatamente dopo la relativa costituzione, nella fattispecie non ricorre.

(...) La giurisprudenza contabile è, da anni, compatta nel ritenere che non sussiste alcun obbligo per l'ente pubblico partecipante di assumere, a carico del proprio bilancio, i debiti della società partecipata in liquidazione qualora il patrimonio di quest'ultima non sia sufficiente a soddisfare le pretese creditorie. A maggior ragione tale principio vale quando il patrimonio della società è sufficiente a soddisfare i creditori. Se il socio pubblico, realizzando un sostanziale accollo, decide di rinunciare al limite legale della responsabilità patrimoniale per debiti, quantomeno occorre una congrua motivazione che dia adeguatamente conto delle ragioni di vantaggio, di utilità e/o di interesse pubblico che giustificano la decisione adottata. In assenza di adeguata motivazione, infatti, si concretizzerebbe un ingiustificato favor verso i creditori della società incapiente (ex multis sulla questione: Sez. Basilicata n.28/2011/PAR; Sez. Emilia Romagna n.33/2011/PAR; Sez. Veneto n.434/2012/PAR; Sez. Lombardia n.98/2013/PAR, Sez. Liguria n.82/2013/PAR; Sez. Regione siciliana n.59/2014/PAR). A maggior ragione a tali conclusioni si perviene laddove non sia riscontrabile a carico della società uno stato di insolvenza, essendo la stessa titolare di risorse sufficienti alla estinzione di eventuali debiti propri».

4. Passando al secondo quesito, occorre muovere dalla ricognizione delle disposizioni in materia di dissesto finanziario. In base al TUEL e per quanto di interesse in questa sede:

- soggetti della procedura di risanamento sono l'organo straordinario di liquidazione (OSL) e gli organi istituzionali dell'ente; il primo provvede *«al ripiano dell'indebitamento pregresso»*; i secondi assicurano condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria, rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto (art. 245);

- l'OSL ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 252, comma 4), che il consiglio dell'ente locale deve presentare al Ministro dell'Interno entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del d.P.R. di nomina dell'OSL (art. 259, comma 1).

Viene altresì in rilievo l'art. 5, comma 2, del d.l. 29.3.2004, n. 80, convertito dalla l. 28.5.2004, n. 140, secondo cui «*Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico*».

Come chiarito dal giudice contabile, a differenza della procedura di riequilibrio (artt. 243-bis ss. TUEL) che lascia pressoché intatte le prerogative gestionali, il dissesto dà luogo a distinte gestioni, separando quella dissestata, affidata all'OSL, da quella ordinaria, che rimane intestata alla Giunta e al Consiglio, secondo le competenze di legge (Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 128/2018/PAR).

E il *discrimen* fra le due gestioni, alla luce del dato normativo, deve essere individuato nella dichiarazione di dissesto.

In sostanza, ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 80/2004 e degli artt. 252, comma 4 e 254, comma 3, TUEL, i debiti, ai quali si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato e la procedura di dissesto e riequilibrio finanziario, sono quelli rilevati contabilmente nell'ambito degli esercizi finanziari precedenti all'anno in cui è stato dichiarato il dissesto, cioè i debiti con impegno contabile, registrato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato dichiarato il dissesto sul competente capitolo di bilancio di previsione e munito del visto di regolarità contabile da parte del responsabile del servizio finanziario attestante la copertura finanziaria, oppure i debiti fuori bilancio, riconosciuti dal Consiglio Comunale con delibera anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente alla dichiarazione di dissesto (in termini TAR Basilicata, Sez. I, sentenza n. 747/2018).

4.1 Ciò premesso, anche accedendo alla ricostruzione comunale che qualifica l'operazione di cartolarizzazione avviata nel 2010 come «*manovra di indebitamento*» (ricostruzione la cui correttezza andrebbe vagliata alla stregua delle regole contabili definite in sede europea: *cfr.* SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 25/2015/EL), alla luce del dato normativo (art. 14, comma 5 del d.lgs. n. 175/2016) il debito ipoteticamente oggetto di soccorso finanziario sarebbe quello maturato dalla società nei confronti dell'istituto bancario per effetto delle aperture di credito ipotecario e non quello connesso con il conferimento degli attivi immobiliari alla srl a titolo di aumento di capitale.

Il debito in questione è stato contratto dalla Casarano Città contemporanea Srl, ovvero da una società di capitali, entità distinta dal Comune, dotata di

autonoma soggettività giuridica e di un'autonomia patrimoniale perfetta (art. 2462, comma 1, c.c.).

La genesi del debito per l'Ente locale sarebbe, invece, da rinvenire nell'assunzione di quello della propria partecipata, e solo questo nuovo vincolo obbligatorio è quello che temporalmente rileverebbe ai fini dell'applicazione del richiamato riparto di competenze nell'ambito del dissesto finanziario.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 9.5.2019.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Giovanni Natali

F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 9 maggio 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato