

*La recente evoluzione legislativa si è indirizzata verso una forte limitazione dello strumento societario*

## L'incerto futuro delle società pubbliche

di Aurelio Bizioli

**F**uturo incerto per le società partecipate dai Comuni, una realtà sviluppatasi, proprio sull'impulso di un indirizzo legislativo che privilegiava l'esternalizzazione della gestione dei servizi comunali, negli anni 2000-2005 in correlazione alle prime applicazioni del Patto di Stabilità. Dal forte sviluppo dello strumento della partecipazione societaria si sono realizzati vari tipi di assetti societari che potremmo riassumere come segue:

a. società interamente partecipate da un unico comune per la gestione, su affidamento od indirizzo del socio unico, di servizi pubblici locali o di altre attività economiche, le cosiddette società monocomunali;

b. società partecipate da più enti pubblici

territoriali, sempre per la gestione di servizi pubblici locali o di altre attività economiche affidate dai



Aurelio Bizioli

soci pubblici, le cosiddette società multicomunali;

c. società il cui capitale è sottoscritto sia da soggetti pubblici che da imprenditori privati, a volte con prevalente capitale pubblico ed a volte con capitale pubblico minoritario, le cosiddette società miste.

La recente evoluzione legislativa, correlata all'evoluzione giurisprudenziale di molte sezioni regionali della Corte dei Conti, si è indirizzata verso una forte limitazione dello strumento societario concretizzatasi nel comma 32 dell'art. 14 del DL 78/2010. A distanza di quasi due anni dalla sua prima emanazione questo comma presenta ancora oggi notevoli difficoltà interpretative anche a fronte di ripetuti interventi

modificativi sui termini di attuazione della normativa. Nella sua attuale formulazione la norma prevede che: "Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244 i Comuni con popolazione inferiore a 30mila abitanti non possono costituire società. Entro il 31/12/2012 i Comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. 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:

a. abbiano, al 31/12/2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;

b. non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;

c. non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle 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; i comuni con popolazione compresa tra i 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i

*predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite*". Il termine ultimo del 31/12/2012 previsto per i comuni inferiori a 30 mila abitanti è stato oggetto di specifiche modifiche che hanno spostato la scadenza originaria, prevista al 31/12/2011, a fine 2013 per poi anticiparla nuovamente a fine 2012. Quest'ultima determinazione è inserita nell'art. 16 comma 27 del DL 138/2011; la Legge 14/2012 (conversione del DL 216/2011 c.d. "Decreto Milleproroghe") ha peraltro prorogato di nove mesi i "termini temporali e le disposizioni" contenuti nel comma 27 del citato articolo. Allo stato dell'arte legislativa si deve quindi ritenere (usare il condizionale è peraltro d'obbligo attesa l'ormai assodata aleatorietà in proposito) che il termine ultimo per l'avvio della procedura di liquidazione delle società partecipate, o la cessione delle partecipazioni, sia fissato per il 30/09/2013.

Anche in questo caso sono però previsti i tempi supplementari in quanto sempre l'art. 16 del DL 138/2011 (in questo caso al comma 26) affida al Prefetto il compito di verificare il rispetto dell'adempimento all'art. 14 comma 32 del DL78/2010 e di assegnare "agli Enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere".

Un aspetto positivo del rinvio al 30/09/2013 è il superamento di un dubbio amletico che si stava diffondendo in ordine ai tre esercizi di riferimento per la verifica delle perdite. Si era infatti proposta la tesi che il riferimento, per le società con esercizio coincidente con l'anno solare, fosse ai bilanci 2010, 2011 e 2012. Tesi non condivisibile in quanto l'eventuale deliberazione da assumersi entro il 31/12/2012 avrebbe dovuto tener conto di un bilancio formalmente e sostanzialmente non disponibile prima di tale data. Con la scadenza a fine settembre il riferimento assume maggior certezza

considerato che la quasi totalità della chiusura dei bilanci è fissata per fine dicembre o fine giugno.

E' peraltro evidente che la previsione di "rottamazione" societaria influenza in modo determinante la predisposizione dei bilanci di esercizio rilevanti per la prosecuzione della gestione societaria. Ed è altrettanto evidente che una norma così formulata è una "istigazione" alla predisposizione di rendiconti di fine esercizio eccessivamente ottimisti o troppo orientati al rinvio agli esercizi successivi delle criticità economiche o finanziarie. Così come è importante sottolineare che un elemento essenziale nei criteri di valutazione da adottare in sede di redazione del bilancio aziendale è proprio la prospettiva di continuità aziendale. Si potrebbe quindi verificare che, a fronte di una continuità aziendale "economicamente" indiscutibile, la presenza di una perdita anche di misura infinitesimale possa determinare il venir meno della continuità aziendale "giuridica" ai sensi della normativa richiamata. Ma l'assenza di continuità ha un effetto immediato sui criteri di redazione del bilancio con un corto circuito evidente fra causa ed effetto.

Si consideri inoltre che il risultato economico delle società partecipate, strumentali agli obiettivi gestionali dei comuni e quindi con ridotti margini operativi di redditività, non consente di assorbire tranquillamente anche limitati errori di valutazione contabile. Conseguentemente gli amministratori restano esposti al rischio che una successiva valutazione porti a considerare esi-

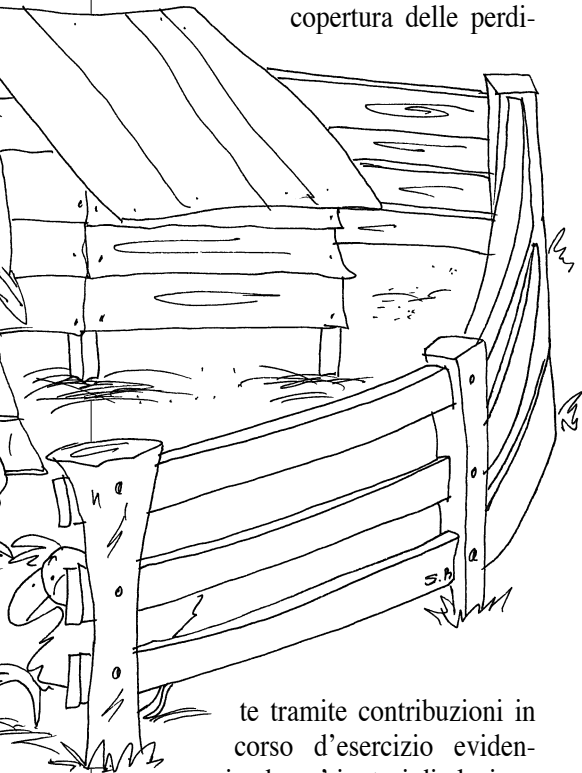
stente una causa di scioglimento con un aggravio di responsabilità in capo agli amministratori stessi.

Ipotesi non teorica considerato che



una recente ordinanza della Corte dei Conti, a

conclusione di una valutazione sui bilanci 2008 e 2009 di una società partecipata da un comune bresciano, contestava le procedure di copertura delle perdi-



te tramite contribuzioni in corso d'esercizio evidenziando un'ipotesi di elusione proprio dell'obbligo di scioglimento in presenza di perdite di esercizio. Elusione peraltro anomala in quanto anteriore alla norma stessa. Vero è che l'affidamento alle società partecipate di determinati servizi senza la determinazione di tariffe o corrispettivi adeguati alla copertura dei costi genera spesso dei trasferimenti in corso d'esercizio sui quali

correttamente la Corte dei Conti solleva dei rilievi. La possibilità di proseguire l'attività societaria a fronte di risultati di esercizi positivi non deve quindi basarsi su un aspetto puramente formale ma deve trovare riscontro in una gestione attenta nella quale c'è spazio per la copertura del differenziale fra costi e ricavi a condizione che sia prevista sia nel bilancio di previsione della partecipata che nel bilancio di previsione del socio pubblico.

Il riferimento alla mancanza di perdite nei tre esercizi precedenti trova peraltro un ulteriore riscontro nella prevista assenza di riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio o di perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. In questo caso la previsione normativa, riferita ai precedenti esercizi, è di più difficile interpretazione in quanto se riferita ai tre precedenti esercizi sembra ripetitiva (se c'è stata copertura delle perdite, allora ci sono state le perdite); peraltro sembrerebbe eccessivo un riferimento all'intera vita societaria. Non appare coerente all'intento normativo porre in liquidazione una società che dopo aver sostenuto nel passato dei risultati negativi, magari proprio nella fase di start-up aziendale come accade anche nelle società private, ha generato risultati positivi negli ultimi tre anni.

Diverso è il caso delle società multicomunali, partecipate da enti i cui abitanti complessivi superino le 30 mila unità, che possono proseguire, sulla base del disposto legislativo, nella loro attività anche in presenza di perdite (peraltro sempre occasionali in quanto per giurisprudenza

consolidata, ma si direbbe anche per buon senso, non può sussistere una società continuamente in perdita). Unica condizione è che le quote siano ripartite fra i diversi comuni in misura paritaria od in proporzione al numero degli abitanti. La previsione è condivisibile, in quanto evidentemente finalizzata ad evitare l'elusione della norma tramite partecipazioni di favore limitate a quote infinitesimali. Un'importante precisazione dottrinale (e se possibile giurisprudenziale) dovrebbe chiarire che si tratta di un riferimento per "classi" dimensionali di abitanti non essendo prefigurabile una revisione annuale delle quote di partecipazione a fronte di modifiche fisiologiche delle dimensioni abitative degli enti partecipanti.

Sotto l'aspetto della prosecuzione dell'attività in assenza di perdite nel triennio o per società a partecipazione pubblica superiore a 30 mila abitanti è ininfluente la presenza, oltre ai comuni, di soci privati o di altri enti pubblici non soggetti alle limitazioni di cui alla normativa in esame. Importante sarà l'assenza di perdite o la suddivisione in proporzione agli abitanti o paritaria solo delle quote detenute dai comuni.

La normativa sui comuni che potremmo definire "intermedi" fra i 30 ed i 50 mila abitanti non riguarda la nostra provincia in quanto non vi sono comuni che rientrano in quella fascia dimensionale. Ma è paradossale rilevare che l'evoluzione legislativa, che nella sua fase iniziale non permetteva società ai comuni minori se non associati ed una sola a quelli intermedi, ora permette ai comuni minori di conservare tutte le partecipazioni (se non in perdita) conservando la limitazione ad una sola ai comuni intermedi.

Un aspetto importante da rilevare è la possibilità che, a fronte della riduzione numerica delle partecipazioni, si possa ipotizzare un ruolo





di holding dell'unica partecipata dei comuni intermedi. Ruolo che per i comuni minori si era ipotizzato di affidare ad un'eventuale azienda speciale. Ipotesi peraltro annullata dalla previsione normativa dell'art. 25 del DL1/2012 che estende ad Aziende speciali ed Istituzioni "obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali".

Vi è quindi la necessità per i comuni che possiedono partecipazioni societarie di iniziare sin d'ora a riflettere e programmare gli adempimenti relativi sia alla liquidazione societaria o dismissione della partecipazione che agli aspetti correlati alla gestione delle attività attualmente gestite tramite lo strumento societario.

Riflessione che non può non tener conto della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha progressivamente sempre più assimilato le società a partecipazione pubblica agli enti stessi con il conseguente assoggettamento alle stesse regole operative. Da un paio d'anni il legislatore prevede di assoggettare le società ai vincoli del Patto di Stabilità (con scarsi risultati per la diversa impostazione contabile) imponendo il consolidamento delle spese per il personale e l'applicazione dei vincoli sulle assunzioni. Evidentemente queste modifiche legislative hanno di fatto annullato buona parte della convenienza della gestione tramite lo strumento societario; vero è che un percorso inverso di ritorno alla gestione diretta da parte degli enti pubblici locali è tutt'altro che facile e privo di incognite.

Una necessaria riflessione deve infine essere fatta sulle modalità di attuazione della previsione normativa che, come richiamato, si sostanziano o nella procedura di liquidazione o nella procedura di dismissione della partecipazione societaria.

Opportuno ricordare, per i non addetti ai lavori, che la liquidazione è la procedura propedeutica allo scio-

glimento societario che, escluse le altre cause espressamente previste dal codice civile, deve avvenire per deliberazione dell'assemblea o per le altre cause previste dalla legge. Causa che in questo caso esiste per l'ente pubblico ma non per eventuali soci privati; così se non ci saranno problemi per la delibera di liquidazione in società a socio unico o nelle quali l'ente pubblico determini la maggioranza (considerando peraltro i quorum deliberativi sulle operazioni straordinarie eventualmente previsti dallo statuto societario e le eventuali resistenze del socio privato che abbia interesse a non liquidare la società) diverso è il caso della società a partecipazione minoritaria. In questo caso l'unica opzione (peraltro possibile astrattamente anche per la partecipazione totalitaria o di maggioranza) è la procedura di dismissione della partecipazione societaria. Certo, come sostengono correttamente alcuni Sindaci, "la legge può obbligarci a vendere, ma non ha previsto per nessuno l'obbligo di comprare" e conseguentemente l'adempimento legislativo può essere formalmente adempiuto e non realizzato nella sostanza. La deliberazione di vendita, ovviamente tramite procedura di pubblica evidenza, assunta prima della scadenza prevista dall'art. 14 del DL 78/2010 (e successive nonché probabili future modifiche) assolve l'obbligo giuridico anche se non concretizzata, per assenza di acquirenti, a tempo indeterminato. Procedura accettabile per partecipazioni di minoranza ma non tollerabile per partecipazioni di controllo per le ovvie correlazioni sulla gestione societaria.

Evidente quindi la necessità in questi casi di avviare la procedura di liquidazione che è opportuno ricordare:

a. non necessita sotto l'aspetto pubblicistico di particolari adempimenti essendo motivata proprio dal rispetto della normativa a

fronte della semplice verifica di un dato contabile;

b. è solo l'avvio di una procedura che avrà il suo completamento nello scioglimento della società dopo la cessazione di ogni attività aziendale e la conseguente realizzazione delle attività e pagamento delle passività societarie.

In sostanza la procedura di liquidazione si avvierà a fronte di apposita deliberazione dell'assemblea societaria in cui il Sindaco, sulla base di apposita delibera di indirizzo approvata dal Consiglio Comunale, andrà ad individuare, oltre alla nomina di uno o più liquidatori, i seguenti aspetti fondamentali:

- a. i criteri in base ai quali dovrà essere effettuata la liquidazione;
- b. i poteri dei liquidatori con particolare riferimento alla cessione dell'intera azienda o di rami di essa nonché delle attività patrimoniali della società;
- c. gli atti necessari per la prosecuzione temporanea dell'intera attività societaria o di parti di essa, il cosiddetto esercizio provvisorio, con l'obiettivo di salvaguardia e di miglior realizzo del valore patrimoniale.

In sostanza la normativa richiamata impone l'avvio di due procedure (liquidazione/dismissione) la cui realizzazione finale (scioglimento societario/vendita delle partecipazioni) non deve necessariamente avvenire in tempi predefiniti. Ovviamente è impensabile, soprattutto nel caso della liquidazione, prescindere dalla necessità di raggiungere, una volta avviata la procedura, la sua conclusione in tempi ragionevoli e coerenti con gli obiettivi.

**Aurelio Bizoli**  
Dottore Commercialista

