



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Primo Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario relatore

Nella camera di consiglio del 23 aprile 2026

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2 e 119 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia

ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3”, ed in particolare, l’art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, da ultimo, dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Selargius, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, rimessa alla Sezione con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del C.A.L. n. 4 del 14 aprile 2026 e con successiva nota di trasmissione del 17 aprile 2026;

Visto il decreto numero 14/2026 con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario dott. Davide Nalin;

Vista l’ordinanza numero 10/2026 con il quale il Presidente della Sezione ha convocato l’odierna camera di consiglio;

Udito il relatore Referendario Davide Nalin;

PREMESSO IN FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Selargius, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, ha sottoposto a questa Sezione, ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di porre a carico del bilancio del socio pubblico il compenso di un nuovo liquidatore di una società a responsabilità limitata partecipata, già posta in liquidazione, nell’ipotesi in cui il patrimonio residuo della

società risulti incapiente e il liquidatore in carica debba essere revocato per la colpevole omissione degli atti necessari alla definizione della procedura ed alla cancellazione della società dal registro delle imprese.

2. In particolare, l'ente istante chiede di conoscere se, una volta accertata l'incapienza del patrimonio residuo della società in liquidazione rispetto al pagamento del compenso spettante ad un nuovo liquidatore, sia consentito far gravare tale onere sul bilancio del socio pubblico, allorché il liquidatore in carica debba essere revocato per la colpevole omissione degli adempimenti necessari alla chiusura della liquidazione ed alla cancellazione della società dal registro delle imprese; e ciò in considerazione del rischio che, in difetto, il protrarsi dell'inerzia determini un aggravamento delle perdite, l'eventuale apertura di una procedura giudiziale e, in via ulteriore, la possibile emersione di profili di responsabilità del socio pubblico ai sensi dell'articolo 2476, ottavo comma, del codice civile.

3. Più specificamente, il quesito è formulato nei seguenti termini:

“Se sia consentito (ed eventualmente a quali condizioni), una volta preso atto dell'incapienza del residuo patrimonio di una s.r.l. in liquidazione al pagamento dei compensi spettanti a un nuovo liquidatore senza che questi rifiuti l'incarico, procedere con oneri a carico del bilancio del socio pubblico al pagamento dei compensi a favore del nuovo liquidatore ove quello in carica debba essere revocato a causa della sua colpevole omessa predisposizione degli atti necessari alla cancellazione dal registro delle imprese della società partecipata (in particolare, concluse le operazioni di liquidazione dell'attivo patrimoniale, per la successiva persistente mancata presentazione dei bilanci intermedi e di quello finale di liquidazione all'assemblea dei soci) nel caso in cui, in mancanza, il conseguente aggravio delle perdite societarie verosimilmente condurrebbe all'attivazione di una procedura giudiziale e, quale ulteriore conseguenza, alla formazione di esborsi a carico del socio pubblico per la configurabilità della sua responsabilità solidale con quella del liquidatore ai sensi dell'articolo 2476, comma 8, cod. civ., ove i creditori sociali lamentino in giudizio il consapevole (dannoso) mancato esercizio delle prerogative che la legge o lo statuto

attribuisce ai soci di una s.r.l. in liquidazione al fine di evitare l'aggravamento dei debiti sociali".

DIRITTO

1. In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo ed oggettivo) richiesti dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché 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"* e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *«ambito limitato 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” (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere “*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*» (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz’altro di norma originata da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell’Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all’opportunità dell’attività amministrativa resta in capo all’ente.

In altri termini, ai fini dell’ammissibilità dell’esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le

richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo. Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione «*non si rinviengono 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*» (cfr. Sezione delle autonomie, delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

2. Ciò premesso in linea generale, la richiesta di parere è ammissibile **dal punto di vista soggettivo**, poiché proviene dal Sindaco del Comune di Selargius, organo di vertice e rappresentante legale dell'ente, ed è stata trasmessa alla Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna.

3. Più articolata è, invece la valutazione in punto di **ammissibilità oggettiva** della richiesta.

Il quesito, per come formulato, presenta infatti un contenuto composito, nel quale si intrecciano: profili di diritto societario e civilistico, attinenti ai poteri del socio di s.r.l. in liquidazione, ai doveri e alla responsabilità del liquidatore, nonché alla possibile responsabilità solidale del socio ai sensi dell'articolo 2476, ottavo comma, del codice civile; profili di valutazione prognostica e gestionale, relativi alla convenienza economica dell'assunzione diretta di un onere da parte del socio pubblico al fine di evitare un più grave pregiudizio futuro; profili, solo in parte, riconducibili alla materia della contabilità pubblica, concernenti la possibilità di

imputare al bilancio dell'ente locale una spesa riferibile ad una società partecipata posta in liquidazione.

Ritiene la Sezione che la richiesta sia ammissibile **nei soli limiti** in cui essa richieda l'enunciazione di principi generali e astratti in ordine alla possibilità, per un ente locale socio di una società partecipata posta in liquidazione, di porre a carico del proprio bilancio spese inerenti al funzionamento della procedura liquidatoria della società medesima, alla luce del quadro normativo vigente in materia di società a partecipazione pubblica e di sana gestione finanziaria. Tale profilo, infatti, attiene direttamente ai limiti di legittimità della spesa pubblica e al coordinamento tra la disciplina delle partecipazioni pubbliche e le regole di contabilità pubblica.

Devono invece ritenersi **inammissibili** i profili del quesito che postulano:

- a) la qualificazione della condotta del liquidatore in carica in termini di colpevole inadempimento, trattandosi di valutazione di fatti specifici riservata all'autorità giudiziaria;
- b) la concreta configurabilità, nella specifica vicenda, di una responsabilità del socio pubblico ai sensi dell'articolo 2476, ottavo comma, del codice civile, questione che concerne l'applicazione del diritto civile ad una determinata fattispecie societaria e la cui soluzione è riservata al giudice ordinario eventualmente adito;
- c) la valutazione della maggiore o minore convenienza economica di una determinata scelta amministrativa in relazione al rischio di future liti o esborsi, trattandosi di apprezzamento di tipo prognostico e gestionale rimesso alla responsabilità dell'ente procedente;
- d) la soluzione di una specifica fattispecie gestionale riferita ad una determinata società e ad un determinato rapporto tra socio e liquidatore.

Infatti, come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile, più sopra richiamata, la funzione consultiva non può trasformarsi in un sindacato

preventivo sulla legittimità o sull'opportunità di una specifica scelta amministrativa, né in una forma di consulenza generale in materia societaria o civilistica.

3.1. Delimitato in tali termini il perimetro della questione devoluta alla Sezione, il quesito può essere riformulato nel senso *se, in linea generale, un ente locale socio di una società a responsabilità limitata posta in liquidazione possa legittimamente far gravare sul proprio bilancio il compenso spettante ad un liquidatore della società, in presenza di incapacienza del patrimonio sociale, al fine di consentire la conclusione della procedura di liquidazione e la cancellazione della società dal registro delle imprese.*

4. Nel merito il quesito va risolto muovendo dalla disciplina speciale dettata dal d.lgs. 19 agosto 2016, n.175 (TUSP), la quale deve essere letta in stretto coordinamento con le regole civilistiche che presidiano, da un lato, l'autonomia patrimoniale perfetta delle società di capitali e, dall'altro, la fisiologia della loro fase liquidatoria. Viene anzitutto in rilievo l'articolo 2462, primo comma, del Codice civile, secondo cui: *“Nella società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio”*. La disposizione esprime un principio di struttura del tipo societario: il socio, ancorché unico o totalitario, non è tenuto, per ciò solo, a rispondere dei debiti della società né a farsene carico in via sostitutiva. La regola conserva piena operatività anche quando il socio sia un ente pubblico, poiché la partecipazione pubblica non muta la natura privatistica del soggetto societario, né converte l'autonomia patrimoniale in una forma di garanzia pubblica implicita.

Per quanto attiene alla liquidazione, l'articolo 2487 del codice civile attribuisce all'assemblea dei soci, con le maggioranze previste per le modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto, la competenza a deliberare sul numero dei liquidatori, sulla loro nomina, sui criteri di svolgimento della liquidazione e sui relativi poteri; la medesima disposizione contempla, inoltre, un potere suppletivo del tribunale in caso di inerzia degli amministratori o di mancata deliberazione assembleare,

nonché la revocabilità dei liquidatori, da parte dell'assemblea o, in presenza di giusta causa, da parte dell'autorità giudiziaria. Ne deriva che, verificatasi la causa di scioglimento, la gestione della fase terminale dell'ente societario viene attratta entro un procedimento legale tipico, governato da organi e poteri propri, **non surrogabile mediante un indiscriminato intervento finanziario del socio pubblico.**

In linea con tale assetto, l'articolo 2489 del Codice civile stabilisce: *“Salvo diversa disposizione statutaria, ovvero adottata in sede di nomina, i liquidatori hanno il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società. I liquidatori debbono adempiere i loro doveri con la professionalità e diligenza richieste dalla natura dell'incarico e la loro responsabilità per i danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri è disciplinata secondo le norme in tema di responsabilità degli amministratori”*. La liquidazione, pertanto, non è una fase di libera disponibilità del socio, ma un segmento procedimentale finalizzato alla realizzazione dell'attivo, al soddisfacimento dei creditori secondo l'ordine legale e alla definizione dei rapporti pendenti, sotto la responsabilità dei liquidatori. Ne consegue che, da un punto di vista generale, **il socio pubblico non può invocare la pendenza della liquidazione quale titolo autonomo per trasferire risorse alla società al di fuori dei casi consentiti dalla legge**, poiché la crisi liquidatoria resta crisi della società, da gestirsi secondo le regole proprie dell'ordinamento societario e, per le società partecipate pubbliche, entro gli ulteriori limiti stabiliti dall'articolo 14 del TUSP.

In coerenza con tale impostazione si colloca l'articolo 2491, primo comma, del Codice civile, il quale dispone: *“Se i fondi disponibili risultano insufficienti per il pagamento dei debiti sociali, i liquidatori possono chiedere proporzionalmente ai soci i versamenti ancora dovuti”*. La norma delimita con precisione l'area dell'eventuale coinvolgimento patrimoniale dei soci nella fase liquidatoria: i liquidatori possono domandare soltanto i versamenti ancora dovuti - vale a dire prestazioni già geneticamente riconducibili al rapporto sociale e rimaste inesequite - e **non**

possono, per contro, imporre nuovi apporti, ripiani a fondo perduto o assunzioni dirette dei debiti sociali. Sul piano ermeneutico, ciò attesta che **l'ordinamento societario non conosce, neppure in sede di liquidazione, un generale dovere del socio di rifinanziare la società incapiente, bensì la diversa e assai più circoscritta facoltà di esigere l'adempimento di obbligazioni sociali già sorte.**

A sua volta, l'articolo 2495 del Codice civile, nel disciplinare la cancellazione della società, stabilisce che, ferma restando l'estinzione dell'ente, i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci soltanto fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione e, nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi. La disposizione conferma la **netta separazione tra patrimonio sociale e patrimonio dei soci**: il legislatore non configura una successione illimitata del socio nei debiti della società estinta, ma un meccanismo eccezionale e delimitato, ancorato all'eventuale percezione di somme in sede di riparto finale. **A fortiori, durante la liquidazione non può postularsi un obbligo generale dell'ente pubblico partecipante di accollarsi debiti, spese o passività della società, salvo che ricorrano specifici titoli normativi o le tassative condizioni derogatorie previste dall'articolo 14, comma 5, del TUSP.**

Né vale ad incrinare tale ricostruzione il richiamo all'articolo 2476, ottavo comma, del Codice civile, secondo cui: *"Sono altresì solidalmente responsabili con gli amministratori, ai sensi dei precedenti commi, i soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi"*. La disposizione non istituisce un obbligo generalizzato di sostegno finanziario del socio, ma configura una distinta ipotesi di responsabilità societaria avente, secondo la giurisprudenza, natura aquiliana (artt. 2043 e seguenti del codice civile), correlata all'intenzionale decisione o autorizzazione di atti dannosi. Si tratta, pertanto, di una responsabilità da illecito, che presuppone una condotta qualificata del socio

ed un nesso eziologico con il danno, e che non può essere trasformata, in via interpretativa, in fonte di un dovere ordinario di ripianamento delle perdite o di copertura dei debiti della partecipata.

Sul punto, occorre altresì richiamare, in chiave di coordinamento sistemico, l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione con la sentenza 18 maggio 2022, n. 15979, la quale ha tracciato con chiarezza il *discrimen* tra responsabilità civilistica e responsabilità contabile nelle ipotesi di sostegno finanziario da parte degli enti pubblici partecipanti a società non *in house*. Le Sezioni Unite hanno affermato che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità non è esclusa né dalla natura non *in house* della partecipata, né dalla circostanza che il pregiudizio si configuri quale danno subito dagli enti pubblici partecipanti in quanto tali, estendendosi essa ad ogni nocumento, patrimoniale o non patrimoniale, conseguente ad un uso *contra jus* delle risorse pubbliche affluite alla società per lo svolgimento di un'attività di pubblico interesse. La pronuncia ha, altresì, precisato che la previsione dell'articolo 12, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 non ha portata delimitatrice o abrogatrice della comune responsabilità per danno erariale di cui agli articoli 33 del d.lgs. n. 76 del 2000 e 93 del d.lgs. n. 267 del 2000, limitandosi a specificare che costituisce danno erariale anche il pregiudizio subito dagli enti partecipanti per effetto della condotta dei rispettivi rappresentanti che, nell'esercizio dei diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave leso il valore della partecipazione, fermo restando che la giurisdizione contabile sussiste anche nei confronti degli amministratori degli enti pubblici partecipanti per gli atti di sostegno finanziario adottati al di fuori delle condizioni di concedibilità, in quanto sindacabili perché irrazionali, illogici ed incongruenti rispetto ai fini pubblici.

Tale ricostruzione, pur riguardando il distinto piano del riparto di giurisdizione, conforta *a contrario* la conclusione secondo cui l'eventuale imputazione al bilancio dell'ente socio di oneri propri della procedura liquidatoria, in difetto dei

presupposti legali, non soltanto si pone in contrasto con le regole civilistiche di separazione patrimoniale, ma espone altresì gli amministratori dell'ente medesimo al sindacato del giudice contabile, in quanto condotta estranea al perimetro di legittima utilizzazione delle risorse pubbliche.

4.1 Alla luce di tale coordinamento normativo, **l'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 codifica**, nell'ambito dell'ordinamento delle società a partecipazione pubblica, **il principio del divieto di soccorso finanziario**, in forza del quale le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 non possono, in via ordinaria, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare **trasferimenti straordinari - nozione nella quale rientra** ogni erogazione, diretta o indiretta, di risorse pubbliche funzionale a sovvenire al fabbisogno finanziario della società partecipata, ivi compresa **la copertura di costi propri della procedura liquidatoria quali i compensi degli organi sociali** - concedere aperture di credito o rilasciare garanzie in favore di società partecipate che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi ovvero abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, salve le eccezioni tassative previste dalla stessa disposizione ed il richiamo agli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile. La disposizione esprime, secondo la giurisprudenza contabile e costituzionale, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni possono effettuare in favore delle società partecipate.

La *ratio* del divieto è duplice. Sul piano interno, esso è preordinato alla tutela degli equilibri di bilancio dell'ente socio, impedendo che risorse pubbliche siano destinate a coprire perdite strutturali in assenza di concrete prospettive di recupero dell'economicità della gestione. Sul piano eurounitario, esso si raccorda alle esigenze di tutela della concorrenza, evitando che soggetti operanti sul mercato beneficino, in forza della sola partecipazione pubblica, di vantaggi

finanziari idonei ad alterare le dinamiche competitive ed a generare un ingiustificato *favor* per i creditori della società partecipata. Nella medesima direzione converge sia la giurisprudenza contabile, che nell'**articolo 14, comma 5**, individua un **generale divieto di erogazioni finanziarie "a fondo perduto" in favore di società in grave situazione deficitaria**, sia la Corte costituzionale, la quale ha richiamato espressamente tali finalità nel dichiarare, con la sentenza n. 110/2023, l'illegittimità di una legge regionale che autorizzava un trasferimento straordinario a favore di una società interamente partecipata in liquidazione. Rileva, in particolare, che nella vicenda scrutinata dalla Corte costituzionale lo stanziamento regionale era destinato, tra l'altro, al pagamento dei compensi spettanti ai professionisti e agli organi della procedura liquidatoria: circostanza che, nel giudizio della Consulta, ha integrato un'ipotesi tipica di trasferimento straordinario vietato, con ciò confermando che il sostenimento pubblico dei costi della liquidazione - e, segnatamente, dei compensi dei liquidatori - ricade pienamente nel perimetro applicativo del divieto di cui all'articolo 14, comma 5, del TUSP.

Nel solco del medesimo indirizzo si colloca, tra le pronunce più significative delle sezioni regionali di controllo, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 66/2018/PAR, che ha ribadito la natura di principio generale e inderogabile del divieto di soccorso finanziario di cui all'articolo 14, comma 5, del TUSP, sottolineandone la funzione di presidio della sana gestione finanziaria dell'ente socio e di limite esterno alla discrezionalità amministrativa nell'impiego delle risorse pubbliche in favore delle società partecipate.

In questa prospettiva, **deve escludersi che l'apertura della fase liquidatoria valga, di per sé, ad attenuare il divieto**. Al contrario, proprio perché la liquidazione presuppone lo scioglimento della società ed orienta l'attività dei liquidatori non alla prosecuzione dell'impresa, ma alla definizione dei rapporti attivi e passivi ed alla soddisfazione dei creditori secondo le regole legali, viene

normalmente meno quella prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione che costituisce il presupposto sostanziale delle deroghe ammesse dall'articolo 14, comma 5. **La giurisprudenza contabile ha, per conseguenza, affermato che il divieto di soccorso finanziario opera anche, ed anzi a fortiori, rispetto alle società poste in liquidazione;** impostazione recepita dalla Corte costituzionale, che nella già menzionata sentenza n. 110/2023 ha richiamato il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo secondo cui, per una società in liquidazione, risulta di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione. Più specificatamente, ha sostenuto la Corte costituzionale che *«[s]econdo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR)».*

Su tale linea interpretativa si è recentemente pronunciata anche la Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 45/2024/PAR, la quale ha ribadito l'operatività del **divieto di soccorso finanziario nei confronti delle società a partecipazione pubblica poste in liquidazione e versanti in stato di crisi, escludendo in particolare la riconducibilità entro il perimetro della spesa**

ordinaria dell'ente socio di oneri riferibili a prestazioni rese da una società già posta in liquidazione e delibati a posteriori in chiave di debito fuori bilancio. La pronuncia, pur riguardando la distinta tematica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, conferma la tenuta sistemica del divieto e la sua **vocazione antielusiva**, nel senso di precludere qualsiasi forma, diretta o indiretta, di traslazione sul bilancio dell'ente socio di passività riconducibili alla gestione della società in liquidazione.

Ne discende che l'accantonamento imposto dall'articolo 21 del TUSP non genera, di per sé, alcun obbligo di ripiano delle perdite né alcuna assunzione diretta dei debiti sociali in capo all'ente partecipante. Esso assolve ad una distinta funzione prudenziale di salvaguardia del bilancio dell'ente socio, ma non converte il rischio di partecipazione in un dovere legale di finanziamento della società. Sul punto, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 31/2022/PAR) ha affermato che **l'accantonamento previsto dall'articolo 21 del TUSP non determina per l'ente socio alcun obbligo di provvedere al ripiano delle perdite né di assumere direttamente i debiti del soggetto partecipato, e che i medesimi principi operano con riguardo alle società poste in liquidazione ed a partecipazione pubblica totalitaria.**

In definitiva, dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra ricostruito discende che **il socio pubblico non è titolare, neppure durante la liquidazione, di un generale potere e dovere di soccorso finanziario della partecipata.** La regola ordinaria resta quella dell'autonomia patrimoniale della società e della gestione liquidatoria affidata ai liquidatori ai sensi degli articoli 2487 e seguenti del codice civile; le sole richieste ai soci consentite dall'ordinamento societario sono quelle aventi ad oggetto i versamenti ancora dovuti, ai sensi dell'articolo 2491 del codice civile, mentre ogni ulteriore intervento finanziario pubblico è ammesso esclusivamente entro i limiti rigorosi, eccezionali e teleologicamente vincolati fissati dall'articolo 14, comma 5, del TUSP. Pertanto, in assenza di un piano di

risanamento effettivo, di uno specifico e prevalente interesse pubblico e degli ulteriori presupposti richiesti dalla legge, il trasferimento di risorse alla società in liquidazione si risolverebbe in un improprio accollo pubblico di passività sociali, in contrasto tanto con i principi civilistici in tema di autonomia patrimoniale, quanto con il divieto di soccorso finanziario posto dal legislatore a presidio dell'equilibrio di bilancio, del buon andamento e della concorrenza. A tale categoria di "trasferimento di risorse" deve essere ricondotto, in coerenza con la disamina che precede, anche il pagamento dei compensi del liquidatore effettuato direttamente dall'ente socio, che ne rappresenta una delle più tipiche manifestazioni sostanziali.

4.2. Dall'inquadramento che precede discendono alcuni dati decisivi per la soluzione del quesito, nei limiti in cui lo stesso è stato ritenuto ammissibile.

In primo luogo, **il liquidatore opera quale organo della società in liquidazione, sicché i costi connessi allo svolgimento della procedura, ivi compreso il relativo compenso, appartengono alla sfera patrimoniale della società.** Si tratta, più precisamente, di un costo proprio della fase liquidatoria, inerente al procedimento di scioglimento ed estinzione dell'ente societario e, come tale, destinato a gravare sul patrimonio sociale, secondo la regola della prioritaria destinazione dell'attivo al soddisfacimento delle passività della società. L'incapienza del patrimonio sociale non determina, di per sé, alcuna traslazione automatica di tali costi sul socio pubblico, né altera l'imputazione soggettiva dell'obbligazione, che continua a far capo alla società, la quale, anche nella fase liquidatoria, risponde dei propri debiti nei limiti del proprio patrimonio. In tale evenienza, l'ordinamento appresta il rimedio tipico previsto dall'articolo 2491, primo comma del Codice civile, che abilita i liquidatori a chiedere ai soci, in via proporzionale, i soli versamenti ancora dovuti, e non nuovi apporti eccedenti il perimetro del conferimento o forme atipiche di assunzione di passività sociali da parte del socio.

In secondo luogo, per le società a partecipazione pubblica, alla disciplina civilistica

si sovrappone la regola speciale di contenimento della spesa recata dall'**articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 più sopra menzionato, che impedisce di trasformare l'incapienza della società partecipata in un ordinario onere del bilancio dell'amministrazione socia**. Ne consegue che il pagamento diretto del compenso del nuovo liquidatore con oneri a carico dell'ente locale, ancorché materialmente eseguito in favore del professionista e non mediante formale trasferimento alla società, si risolve, nella sua sostanza economico-giuridica, nell'assunzione di un costo proprio della procedura liquidatoria e, dunque, in un'operazione economicamente equivalente ad un trasferimento straordinario in favore della società partecipata ovvero ad un accollo pubblico di una passività sociale. Deve anzi precisarsi, a rigore, che siffatto esborso non si limita ad essere "economicamente equivalente" al trasferimento straordinario vietato, ma ne integra, sul piano giuridico-sostanziale, una vera e propria *species*, posto che, per funzione economica e per effetto finanziario, esso assolve - in luogo della società e a favore della medesima - ad un'obbligazione di fonte sociale, così realizzando, con mera variazione della veste formale dell'esborso, il risultato tipico del trasferimento straordinario di risorse pubbliche alla partecipata. Opinando diversamente, il divieto sancito dall'articolo 14 del TUSP risulterebbe agevolmente eludibile mediante la mera modificazione della veste formale dell'esborso, in contrasto tanto con il tenore antielusivo della disposizione quanto con la sua *ratio* di tutela degli equilibri di bilancio, di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concorrenza. Non vale, in senso contrario, il rilievo secondo cui l'intervento sarebbe funzionale al più rapido completamento della liquidazione, avendo la Corte costituzionale, con la già menzionata sentenza n. 110/2023, espressamente escluso che la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura liquidatoria integri, di per sé, un prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario, ed avendo del pari negato la configurabilità di una "*naturale*

traslazione” dei debiti residuali della società sulle casse dell’ente partecipante.

Siffatta conclusione risulta ulteriormente corroborata dal particolare rigore che, secondo la giurisprudenza contabile recepita dalla stessa Corte costituzionale e più sopra richiamata, caratterizza l’applicazione del divieto di soccorso finanziario nei confronti di società già poste in liquidazione. In tale evenienza, infatti, difetta in radice quella prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione che sola potrebbe, entro le strette condizioni del secondo periodo del comma 5 dell’articolo 14, giustificare un trasferimento straordinario a carico del bilancio pubblico.

4.3 Non conduce a diversa conclusione il riferimento operato dal Comune al possibile rischio di responsabilità del socio pubblico ai sensi dell’articolo 2476, ottavo comma, del Codice civile, né l’argomento, ad esso connesso, della maggiore convenienza economica del pagamento in esame rispetto alla prospettiva di un futuro contenzioso. L’argomento della convenienza, infatti, non muta la qualificazione giuridica dell’esborso, il quale resta un trasferimento straordinario di risorse pubbliche in favore della società partecipata, vietato ai sensi dell’articolo 14, comma 5, del TUSP; né la prospettiva di un pregiudizio futuro ed incerto può valere a convertire un’operazione strutturalmente incompatibile con il divieto di soccorso finanziario in spesa legittima del bilancio comunale.

Per un verso, l’articolo 2476, ottavo comma, del codice civile presuppone che i soci abbiano intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi. Si tratta, come più sopra rilevato, di una distinta fattispecie di responsabilità civile, che esige un accertamento giudiziale in ordine alla condotta del socio, all’elemento intenzionale ed al nesso eziologico con il danno, e che non può essere anticipata né presunta in sede consultiva. L’ipotizzabilità astratta di una futura responsabilità ai sensi dell’articolo 2476, ottavo comma, non muta l’attuale imputazione soggettiva del debito da compenso

del liquidatore, il quale continua a gravare sulla società, né trasforma il relativo pagamento in una spesa immediatamente legittima a carico del bilancio comunale. Per altro verso, la sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione n. 3625 del 12 febbraio 2025, richiamata dall'ente istante, non è idonea a sovvertire la conclusione che precede. Essa concerne, infatti, il diverso tema della responsabilità dei soci limitatamente responsabili per debiti tributari della società cancellata dal registro delle imprese, e chiarisce che il presupposto dell'avvenuta riscossione di somme in base al bilancio finale di liquidazione integra una condizione dell'azione attinente all'interesse ad agire, non alla legittimazione *ad causam* dei soci, fermo restando che l'interesse dell'Amministrazione finanziaria può radicarsi anche in altre evenienze, quali il trasferimento ai soci di beni o diritti non ricompresi nel bilancio finale di liquidazione ovvero l'escussione di garanzie. La pronuncia opera, dunque, sul terreno successivo alla cancellazione della società e all'eventuale responsabilità dei soci verso il creditore, non sul diverso piano della legittimazione, *in itinere*, di un esborso pubblico diretto a far fronte ad un costo della procedura liquidatoria ancora pendente.

Neppure la mera prospettazione del rischio di future azioni creditorie o di maggiori esborsi vale ad integrare, di per sé, un titolo giuridico attuale di spesa a carico del bilancio comunale. La comparazione tra un esborso immediato ed un possibile danno futuro attiene, infatti, ad una valutazione prognostica e gestionale, che esula dalla funzione consultiva intestata alla Corte dei conti e non può costituire autonoma fonte di legittimazione della spesa pubblica in assenza di uno specifico titolo normativo. Ammettere il contrario significherebbe consentire al socio pubblico di neutralizzare *ex ante*, mediante pagamenti sostitutivi o trasferimenti economicamente equivalenti, ogni possibile esposizione civile connessa alla partecipazione societaria, in frustrazione del disegno legislativo che impone all'ente pubblico di sopportare le regole ed i rischi propri della forma societaria prescelta, senza ricorrere alla logica del salvataggio ad ogni costo. Nella

medesima direzione si colloca la Corte costituzionale nella sentenza n. 110/2023, che ha escluso come l'evocazione di una "*naturale traslazione*" dei debiti residuali della società sulle casse regionali possa giustificare il trasferimento straordinario in assenza di "*qualsivoglia prevalente interesse pubblico idoneo a sorreggerlo*".

4.4. Va peraltro precisato, a completamento della motivazione, che la presente conclusione non comporta alcuna valutazione circa i rimedi civilistici concretamente esperibili dal socio pubblico nei confronti del liquidatore inadempiente, né circa la concreta possibilità di attivare i poteri societari di revoca, sostituzione o azione di responsabilità previsti dall'ordinamento. Tali profili attengono all'applicazione delle norme civilistiche al caso concreto e restano rimessi alla responsabilità dell'Amministrazione precedente e, se del caso, alla cognizione del giudice competente. Essi costituiscono, in linea generale, la sede naturale per la tutela delle ragioni del socio e della società, senza ricorrere ad un impegno diretto del bilancio pubblico in favore della partecipata.

4.5 Nella medesima prospettiva, giova osservare che l'ordinamento societario appresta, nell'ipotesi di perdurante inerzia del liquidatore, un ulteriore rimedio suscettibile di incidere sulla fattispecie astratta qui considerata, senza determinare alcun coinvolgimento del bilancio pubblico. L'articolo 2490, sesto comma, del Codice civile prevede, infatti, che qualora per oltre tre anni consecutivi non venga depositato il bilancio di liquidazione, la società sia cancellata d'ufficio dal registro delle imprese, con conseguente estinzione della società medesima e operatività della disciplina di cui all'articolo 2495 del codice civile. Ne deriva che, sul piano sistemico, alla persistente inadempienza del liquidatore l'ordinamento riconnette già un meccanismo estintivo a rilevanza officiosa, non surrogabile mediante esborsi ulteriori a carico del socio pubblico, e ferma restando, in ogni caso, l'azione di responsabilità nei confronti del liquidatore inadempiente ai sensi dell'articolo 2489, secondo comma, del Codice civile.

Parimenti, e sempre in chiave meramente ricognitiva dei rimedi conformi al

vigente assetto normativo, non è precluso al socio pubblico – entro i limiti segnati dalla disciplina societaria e dalle regole sull’incompatibilità – di valutare la nomina, in qualità di liquidatori, di soggetti già inseriti nell’apparato organizzativo dell’ente partecipante, con incarico reso a titolo gratuito, atteso che il codice civile non pone divieti generalizzati alla nomina dei soci o di loro rappresentanti quali liquidatori, e che la gratuità dell’incarico elide alla radice la questione della provvista necessaria al compenso, evitando così, sul piano sostanziale, ogni forma di conferimento o di trasferimento finanziario incompatibile con il divieto di soccorso di cui all’articolo 14, comma 5, del TUSP. Trattandosi, peraltro, di profili attinenti a scelte organizzative riservate all’Amministrazione precedente, la Sezione non può che rimetterne la valutazione all’ente istante, restando estranea alla funzione consultiva ogni indicazione sulla concreta adottabilità della soluzione nel caso di specie.

4.6. In definitiva, rileva il Collegio che, fuori dalle tassative ipotesi derogatorie previste dall’articolo 14, comma 5, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, non è consentito porre a carico del bilancio del socio pubblico il compenso di un nuovo liquidatore nominato al solo fine di completare la chiusura di una società già posta in liquidazione e priva di attivo sufficiente. Non risulta pertinente, nella fattispecie astratta qui considerata, neppure il richiamo alla clausola di salvezza relativa agli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, la cui operatività si colloca su un piano diverso, concernente le vicende del capitale sociale, e non vale, in ogni caso, a giustificare il mero addossamento all’ente socio di un costo proprio della procedura liquidatoria. Il compenso del liquidatore resta una passività della società; il suo pagamento diretto da parte del Comune integra, sul piano sostanziale, un vero e proprio trasferimento straordinario di risorse pubbliche alla società partecipata, come tale ricadente nel divieto sancito dall’articolo 14, comma 5, del TUSP, ovvero un intervento finanziario vietato o, comunque, un acollo pubblico di una passività

sociale, in contrasto sia con il principio di separazione patrimoniale tra socio e società di capitali, sia con il generale divieto di soccorso finanziario tanto da rientrare espressamente nella ipotesi di un trasferimento straordinario, che opera, secondo la Corte costituzionale, con rigore rafforzato proprio nei confronti delle società già poste in liquidazione, stante il difetto *in radice* di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione. La qualificazione del pagamento quale trasferimento straordinario ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del TUSP discende, del resto, dalla stessa natura funzionale dell'operazione, poiché essa si traduce nella destinazione di risorse pubbliche alla copertura di un costo proprio della procedura liquidatoria della partecipata, che, secondo le regole civilistiche, avrebbe dovuto gravare sul patrimonio sociale e, in difetto di capienza, restare insoddisfatto nei limiti del medesimo.

5. Le considerazioni che precedono consentono, pertanto, di formulare il parere nei seguenti termini:

“Il compenso spettante al liquidatore di una società a responsabilità limitata posta in liquidazione costituisce un costo proprio della società e grava sul relativo patrimonio. Fuori dalle tassative ipotesi derogatorie previste dall'articolo 14, comma 5, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, l'ente locale socio non può porre tale onere a carico del proprio bilancio, poiché siffatto esborso, anche se strutturato come pagamento diretto al professionista, integra un vero e proprio trasferimento straordinario di risorse pubbliche in favore della società partecipata, come tale ricadente nel divieto sancito dall'articolo 14, comma 5, del TUSP, e comunque un'operazione economicamente equivalente ad un trasferimento straordinario in favore della società partecipata ovvero ad un accollo di una passività sociale, in contrasto con il principio di separazione patrimoniale tra socio e società di capitali e con il divieto generale di soccorso finanziario, che opera con rinnovato rigore nei confronti di società già poste in liquidazione, stante il difetto in radice della prospettiva di risanamento e di continuità aziendale. La mera prospettazione del rischio di aggravamento delle perdite, dell'apertura di una procedura giudiziale o di una

futura responsabilità del socio ai sensi dell'articolo 2476, ottavo comma, del Codice civile non costituisce, di per sé, titolo idoneo di spesa a carico del bilancio dell'ente, restando rimessa all'Amministrazione procedente l'attivazione degli ordinari rimedi civilistici di revoca, sostituzione del liquidatore ed azione di responsabilità previsti dall'ordinamento societario".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna:

- 1) dichiara ammissibile sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Selargius e trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna;
- 2) dichiara ammissibile sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere nei soli limiti indicati in motivazione, e inammissibile per la parte in cui essa sollecita la valutazione della concreta colpa del liquidatore in carica, della revoca e nomina del nuovo liquidatore, della probabilità di attivazione di una procedura giudiziale e della concreta configurabilità della responsabilità del socio pubblico ai sensi dell'articolo 2476, ottavo comma, del Codice civile;
- 3) nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, rende il parere nei seguenti termini:
"Il compenso spettante al liquidatore di una società a responsabilità limitata posta in liquidazione costituisce un costo proprio della società e grava sul relativo patrimonio. Fuori dalle tassative ipotesi derogatorie previste dall'articolo 14, comma 5, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, l'ente locale socio non può porre tale onere a carico del proprio bilancio, poiché siffatto esborso, anche se strutturato come pagamento diretto al professionista, integra un vero e proprio trasferimento straordinario di risorse pubbliche in favore della società partecipata, come tale ricadente nel divieto sancito dall'articolo 14, comma 5, del TUSP, e comunque un'operazione economicamente equivalente ad un trasferimento straordinario in favore della società partecipata ovvero ad un accollo di una passività sociale, in contrasto con il principio di separazione patrimoniale tra socio e società di capitali e con il divieto generale di soccorso finanziario, che opera con

rinnovato rigore nei confronti di società già poste in liquidazione, stante il difetto in radice della prospettiva di risanamento e di continuità aziendale. La mera prospettazione del rischio di aggravamento delle perdite, dell'apertura di una procedura giudiziale o di una futura responsabilità del socio ai sensi dell'articolo 2476, ottavo comma, del codice civile non costituisce, di per sé, titolo idoneo di spesa a carico del bilancio dell'ente, restando rimessa all'Amministrazione procedente l'attivazione degli ordinari rimedi civilistici di revoca, sostituzione del liquidatore ed azione di responsabilità previsti dall'ordinamento societario".

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Selargius.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 23 aprile 2026.

Il Relatore

Davide Nalin

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 23 aprile 2026

Il Funzionario Preposto

F.to Anna Angioni