



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

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Stefania Calcari	Referendario (relatore)
Rosita Liuzzo	Referendario

Nella camera di consiglio del 6 maggio 2022

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

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

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;
Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;
VISTO il Decreto Presidenziale n. 28/2021, prot. SC CAM n. 104 del 16 settembre 2021, con il quale sono state individuate le funzioni del Presidente Aggiunto;
VISTA la nota prot. n. 4241 del 24.03.2022, acquisita in pari data al prot. n. 1648, con la quale il Sindaco del Comune di Positano (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;
VISTA l'istanza del 2 maggio 2022, con la quale il Magistrato relatore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;
VISTE le Ordinanze presidenziali n. 23 e 25, con le quali è stata accolta la suddetta istanza ed è stato inserito il presente affare nella camera di consiglio del 6 maggio 2022, ai fini della trattazione in sede collegiale;
Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Stefania Calcari;

FATTO

Si premette che con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Positano ha formulato una richiesta di parere, ponendo il seguente quesito:

"1) Se un Ente locale è obbligato o meno a ripianare le perdite di esercizio, registrate dal soggetto partecipato, nel caso di specie del Consorzio obbligatorio Bacino Salerno 2, per la gestione integrata di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, istituito ex L. R. Campania 10 febbraio 1993, n. 10 e successivamente confermato dalla normativa di carattere nazionale; tale Consorzio è stato posto in liquidazione a far data dal 01.01.2010 e la gestione liquidatoria ha esposto disavanzi di bilancio a far data dall'anno 2018 ed a tutto l'anno 2021 ;

2) Se pertanto, nella fattispecie de qua, riconoscendo le perdite di esercizio in fase di liquidazione come debito fuori bilancio ex art. 194 lett. b) del TUEL, trova applicazione il generale principio del divieto di soccorso finanziario (fermo lo specifico caso di divieto di cui all'articolo 14, comma 5, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 , recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica") e in particolare, in materia di copertura delle spese generali della gestione liquidatoria e dei disavanzi maturati e maturandi (nella fattispecie Consorzio obbligatorio), fermo restando che lo statuto consortile, approvato all'atto della costituzione del consorzio obbligatorio, prevede che in caso di

perdite di esercizio, gli Enti consorziati debbano provvedere con appositi stanziamenti sui propri bilanci in misura proporzionale alla propria partecipazione al Consorzio.”

DIRITTO

In punto di **ammissibilità** si evidenzia che, la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto occorre che l' "ausilio consultivo per quanto possibile [debba] essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali" (v. in proposito, tra le tante, SRC Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Quanto al primo aspetto (attinenza alla “materia di contabilità”) , la Corte ha affermato che la “nozione di contabilità pubblica”, assume tendenzialmente “un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...]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” (deliberazione 5/AUT/2006).

In ragione di ciò, il Collegio ritiene che il quesito in esame rientri nella materia della contabilità pubblica come sopra declinata, in quanto riguardante l’impatto sul bilancio dell’Ente locale e sui relativi equilibri dei risultati della gestione di un organismo partecipato.

L’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, tuttavia, non esaurisce la valutazione in ordine all’ammissibilità della richiesta. Come detto, infatti, la salvaguardia dei caratteri di generalità ed astrattezza integra un secondo filtro di ammissibilità.

In ragione di ciò, solo le richieste di parere preordinate ad ottenere l’esame di questioni da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale rappresentano un valido presupposto per l’esercizio della funzione consultiva.

In sostanza, occorre che i quesiti, come formulati, attengano all’interpretazione di una o più norme di contabilità pubblica e dal significato controverso, restando esclusa dalla funzione consultiva qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione (v. *ex multis*, deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Si tratta di un requisito di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere formulate *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003* non previsto espressamente dalla legge (che, come è noto, si limita ad esigere l’attinenza alla materia contabile) ma derivante dall’attività esegetica della magistratura contabile.

La costante tensione verso l’imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell’esercizio di tutte le funzioni intestate dall’ordinamento alla Corte dei conti ha condotto, infatti, all’attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti.

Il limite della funzione consultiva, come sopra precisato, comporta l’esclusione di qualsiasi possibilità d’intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta

attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9).

L'esatta portata di questo profilo di ammissibilità oggettiva è stata chiarita in un recente arresto nomofilattico (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), al quale questa Sezione intende dare continuità.

Segnatamente, la pronuncia *de qua* precisa che il requisito, di elaborazione pretoria, della generalità ed astrattezza *"non modifica i caratteri formativi del parere, né altera gli elementi strutturali dell'apporto consultivo offerto dalla Corte a favore delle autonomie territoriali"*.

Secondo la Sezione delle Autonomie, infatti, *"l'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica, cioè, un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezza il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto"*.

"Più semplicemente", nell'economia del ragionamento del Consesso nomofilattico, *"il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali"*.

È stato sottolineato, sotto questo profilo, l'arricchimento, che può provenire da un esercizio non meramente astratto e teoretico della funzione consultiva, ai fini di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento. Dall'esame dei quesiti possono emergere, infatti, profili di criticità applicativa di norme o anche gestionali, che possono utilmente refluire nelle ulteriori attività di controllo e di referto, regionale e centrale (così Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11).

Facendo applicazione di tali coordinate ermeneutiche, nel caso di specie, il Collegio ritiene che il quesito formulato dall'Ente possa essere preso in considerazione limitatamente ai profili legati all'interpretazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in tema di gestione delle perdite economiche generate da organismi partecipati dagli enti

locali con particolare riferimento alla fase di liquidazione e alla riconducibilità delle stesse alla fattispecie dei debiti fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. b del D. Lgs. N. 267/2000, escludendo la parte in cui richiama aspetti legati all'analisi della situazione finanziaria del Consorzio e ai rapporti obbligatori esistenti tra il Comune e l'organismo partecipato, derivanti sia da clausole statutarie che da impegni assunti in sede assembleare. Tali profili, infatti, determinerebbero un'interferenza con scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva competenza e responsabilità degli Organi di amministrazione dell'Ente locale, non potendo, com'è evidente, la Corte emettere pareri che si configurino come atti di cogestione, estranei alla funzione dell'istituto.

Ciò posto, nel **merito**, l'Ente istante richiede, in sostanza, se il divieto di cui all'articolo 14, comma 5, del T.U.S.P., si applichi anche alla copertura di perdite, relative a partecipazioni detenute in consorzi obbligatori in fase di liquidazione, da riconoscere come debiti fuori bilancio ex art. 194 lett. b) del TUEL.

La disamina non può che muovere da una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Al riguardo, l'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016 stabilisce che *“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 contempli 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.”

La norma in discorso prevede il divieto di “soccorso finanziario” da parte degli enti pubblici partecipanti in favore dell’organismo societario partecipato (precedentemente previsto dall’art. 6, comma 19, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 , conv., con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato da tempo, che deve essere abbandonata la logica del salvataggio ad ogni costo di enti in situazione di difficoltà economico-finanziaria.

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 (Sezione di controllo per la regione Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 98/2013/PAR e n. 410/2016).

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).

Proprio il riferimento alla razionalità economica ha portato ad escludere, di regola, l’ammissibilità di interventi di soccorso finanziario nei confronti di società e organismi partecipati o altrimenti collegati alla pubblica amministrazione che si trovino in condizioni di irrimediabile dissesto o che, comunque, appaiano privi di una prospettiva di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 410/2016).

Il rigore della norma di cui trattasi è comprovato dall’eccezionalità dei casi in cui la stessa ammette l’ausilio finanziario da parte dell’ente partecipante in quanto *“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."

Pertanto, oltre al divieto espresso, attualmente disciplinato dall'art. 14, comma 5 TUSP, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati è ammessa solamente qualora vi sia una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione da provare con specifico piano di risanamento.

Conseguentemente *"un ente locale che dovesse assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato, pur in presenza degli accantonamenti prudenziali di cui all'art. 21 [tusp], sarà tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione, le quali, devono necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile."* (cfr .deliberazione SRC Piemonte n. 63/2020).

In tal senso, il *"divieto di "soccorso finanziario" delle società in perdita (già previsto dall'art. 6, co. 19, d. l. n. 78/2010 ed attualmente regolato dall'art. 14, co. 5, d. lgs. n. 175/2016)"* è *"superabile soltanto se giustificato da un piano di risanamento che garantisca l'equilibrio dei conti della partecipata"* (Corte dei conti, sez. autonomie, Deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG).

La logica è il divieto di soccorso finanziario della società, nonché evitare l'elusione della normativa europea concernente gli aiuti di stato.

Si ricorda che *"l'art. 14, comma 5, mira a porre un freno alla prassi, diffusa presso gli enti pubblici, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri interventi straordinari di copertura delle perdite societarie al solo scopo di assicurare la continuità aziendale senza alcuna prospettiva di effettivo rientro strutturale e, perciò, con esborsi non giustificati da apprezzabili esigenze di interesse generale.*

Detta prassi, infatti, oltre a recare nocumento al bene valore dell'equilibrio di bilancio, non appare in linea con la tutela della concorrenza declinata dalle disposizioni dei trattati europei anche in termini di divieto (vedasi art. 106 TFUE, già art. 86 TCE) di porre soggetti economici che operano nel mercato

comune in posizione di vantaggio sostanziale, con il riconoscimento di benefici speciali e esclusivi (cfr., in particolare, sez. contr. Puglia del. n. 29/2012 e Sez. contr. Abruzzo del. 279/2015).

Quanto sopra riportato, in quanto principio a carattere generale, vale, a maggior ragione, relativamente all'ammissibilità di interventi di soccorso finanziario nei confronti di società poste in stato di liquidazione le quali rimangono in vita 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.

In merito, un consolidato orientamento di questa Corte (ex multis, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR; Id., deliberazione n. 66/2018/PAR, cit.; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 27/2016/FRG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 84/208/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 84/2018/PAR, n. 10 42/2014/PAR e n. 260/2015/PRSE; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 3/2018/PAR, cit.; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR, cit. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR) ha quindi ritenuto che il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, in quanto, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento.

Ciò premesso, la questione posta dal Comune istante attiene all'esatta definizione del perimetro di applicazione soggettivo dell'art. 14, comma 5, T.U.S.P., con particolare riguardo all'applicabilità ai consorzi partecipati da enti locali.

La questione in esame concerne la disciplina applicabile alla partecipazione alle perdite del Consorzio obbligatorio Bacino Salerno 2, per la gestione integrata di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, istituito ex L. R. Campania 10 febbraio 1993, n. 10 e successivamente confermato dalla normativa di carattere nazionale, posto in liquidazione a far data dal 01.01.2010.

Occorre ricordare che il decreto- legge n. 61 del 11 maggio 2007, convertito nella legge 5 luglio 2007, n. 87, all'art. 4, comma 1, disponeva che *" i comuni della regione Campania sono obbligati ad avvalersi, in via esclusiva, per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata, dei consorzi costituiti ai sensi dell'articolo 6 della legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10."*

L' art. 6 della legge della Regione Campania n. 10 del 10 febbraio 1993, recante "Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania", poi abrogata dalla legge reg. n. 4 del

2007, (applicabile ex art. 32 della legge reg. n. 4 del 2007, sino alla data di aggiudicazione del servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte delle Province, ai sensi dell'art. 20, comma 1, della legge reg. da ultimo citata), prevedeva che: *"1. I soggetti attuatori del Piano sono i Comuni, i Consorzi di Comuni e le Comunità Montane.*

2. Essi possono costituire società miste con la partecipazione di imprese singole o associate per la realizzazione degli impianti di smaltimento previsti dal Piano.

3. Inoltre i Comuni possono esplicare le varie attività di smaltimento dei rifiuti secondo le norme stabilite dalla legge n. 142/90 od Enti e Imprese specializzate, debitamente autorizzate con provvedimento regionale.

4. Nei casi in cui i Comuni non provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a costituire gli organismi consorziali per la costituzione e la gestione associata degli impianti di smaltimento dei bacini individuali dal Piano, ed ove i comportamenti omissivi degli Enti obbligati determinino grave pregiudizio alla tutela della salute pubblica o dell'ambiente, la Giunta regionale vi provvede, in via sostitutiva, entro novanta giorni."

L'art. 32-bis della legge regionale n. 4 del 2007 (aggiunto dalla legge regionale n. 4 del 2008, abrogato dalla legge reg. n. 14 del 2016 che reca "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti") sanciva la cessazione delle funzioni dei Consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti, ed il trasferimento delle stesse alle Province, che subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi.

La modifica introdotta all'art. 32-bis da ultimo citato, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dal giudice delle Leggi (Corte cost., n. 69 del 2011).

In proposito, la Corte costituzionale ha precisato che la norma regionale determinava lo slittamento temporale dell'effettivo passaggio delle funzioni amministrative in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti in Campania, incidendo sul sistema transitorio, e modificava la competenza relativa alla gestione dell'attività di smaltimento dei rifiuti, individuando rispetto alla legge statale l'ente pubblico responsabile dell'intera attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti, in contrasto con la disciplina statale, dettata dall'art. 11 del decreto-legge n. 195 del 2009 e, quindi, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

L'art. 11, commi 2 e 2-ter, del decreto-legge n. 195 del 2009, ha disposto che, per evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale, le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società, subentravano nei contratti in corso

con soggetti privati che svolgevano in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento o di recupero dei rifiuti, o in alternativa potevano affidare il servizio in via di somma urgenza, ovvero potevano eccezionalmente prorogare i contratti in cui erano subentrate con un limite temporale.

Relativamente alla natura giuridica di detti Consorzi, la giurisprudenza amministrativa li ha qualificati in alcune occasioni come enti pubblici economici (v. Tribunale di Salerno del 24.07.2020 in merito all'applicabilità dell'art. 14 ter della legge n. 3/2012), in altre, come enti pubblici non economici (cfr. sentenze corte costituzionale n. 226 del 2012 e 289/2019 nelle quali precisa che, *“come più volte sottolineato anche dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 16 febbraio 2015), i consorzi di bacino sono enti **pubblici non economici**, riconducibili, pertanto, alle amministrazioni pubbliche, anche per quanto concerne la regolamentazione del rapporto di lavoro”*).

D'altronde non si tratta di un caso isolato, con riferimento agli organismi partecipati dagli enti locali, in cui la natura giuridica risulta controversa. Ne è un esempio l'azienda speciale, come risulta nella **Sentenza 17 luglio-9 agosto 2018** n. 20684 delle Sezioni Unite Civili della Cassazione, nella quale dopo aver percorso le diverse soluzioni anche molto differenziate non solo degli interpreti, ma anche della giurisprudenza costituzionale, di legittimità e dei giudici speciali di volta in volta coinvolti ha evidenziato che *“Non è tuttavia necessario prendere espressa posizione tra tali contrapposti orientamenti, nè sulla complessiva questione della ricostruzione sistematica dell'azienda speciale, perchè, ai fini che qui interessano, può bastare – anche e se del caso soltanto strumentalmente – il rilievo riassuntivo di una figura a struttura composita o ibrida, caratterizzata dall'evidente compresenza e dalla reciproca interazione di elementi marcatamente pubblicistici e pienamente privatistici: in particolare, dalla coesistenza della stretta funzionalizzazione agli scopi dell'ente locale, attuata però in forme indirette o di controllo generale e mai con immediato intervento sulle scelte di politica economica ed imprenditoriale e meno che mai sui singoli atti di gestione di questa, con l'autonomia derivante non solo dall'evidente alterità soggettiva rispetto all'ente locale, ma soprattutto dalla libertà – almeno originaria e tendenziale – di quelle scelte, propria di ogni imprenditore in quanto tale. Non è del resto nuovo il rilievo della coesistenza, nell'azienda speciale, di due “anime” distinte: l'una, legata necessariamente alla natura di attività di impresa da essa esercitata, che dovrebbe spingere al conseguimento del miglior risultato economico possibile; l'altra, riflesso dell'imprescindibile rapporto di collegamento – talvolta avvicinato a quello di agenzia – con l'ente locale e con la sua collettività di riferimento, che, se da una*

parte pone come obiettivo principale il perseguimento dell'interesse generale, dall'altra risente dei vincoli della finanza pubblica e dei condizionamenti "mediati" derivanti dal corpo elettorale.

Ora, si ricordi che oggetto dell'attività dell'azienda speciale sono quei servizi pubblici degli enti territoriali espressamente definiti come aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (art. 112 t.u.e.l.)."

Gli elementi di particolarità, propri dell'azienda speciale evidenziati dalle Sezioni Unite citate, trovano applicazione in quanto compatibili anche ai Consorzi, quali enti disciplinati dall'art. 31 del TUEL, per cui *"Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'[articolo 114](#), in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti."* (l'art. 2, comma 186, lett. e, della legge 191 del 2009 ha previsto poi la soppressione dei "consorzi di funzioni").

La giurisprudenza di questa Corte ha infatti precisato che *"Il richiamo, per i Consorzi, alle norme disciplinari previste per le Aziende speciali non muta la struttura e forma giuridica del soggetto, che rimane un ente a partecipazione plurisoggettiva, una forma di associazione fra più enti locali (ed eventualmente altri soggetti pubblici), strumentale all'esercizio collettivo e congiunto di servizi a favore della popolazione di tutti i comuni consorziati. Di conseguenza troveranno applicazione le norme che valgono per le aziende speciali per quanto riguarda l'attività di erogazione del servizio, mentre torneranno applicabili quelle dei Consorzi ove si tratti di regolamentare la vita associativa fra i Comuni consorziati (costituzione e deliberazioni assembleari, nomina amministratori, adozione decisioni, etc.), come palesato dall'inciso legislativo "in quanto compatibili"* (cfr. Deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 114/2012, deliberazione di questa Sezione n. 75/2017/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR).

Conseguentemente, ai fini che qui interessano, trattasi, in questo caso, di un Consorzio-Azienda finalizzato alla gestione di un servizio pubblico operante, come risulta dallo statuto consortile, con autonomia imprenditoriale (come già evidenziato in una precedente deliberazione di questa Sezione n. 75/2017/PAR, cit., concernente analoga questione, relativa al CO.RI. SA 4). Tant'è che il comma 3 del citato art. 11, del decreto-legge n. 195 del 2009 ha previsto che *"I costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, di competenza delle*

amministrazioni territoriali, compresi quelli derivanti dall'attuazione dell'[articolo 13](#), comma 1, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza", mentre l'art. 18 del citato decreto legge ha previsto esclusivamente per gli oneri di cui all'art 13, relativi al personale dei consorzi, specifici finanziamenti a carico del bilancio statale.

In tale ottica è considerato che anche le pubbliche amministrazioni (qualora si accedesse alla tesi della natura pubblica non economica degli enti de qua) nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agiscono secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente (v. art. 1, comma 1 bis, della legge n. 241 del 1990), viene in rilievo l'art. 2615 c.c. "il quale attribuisce autonomia patrimoniale ai consorzi con attività esterna, stabilendo che "per le obbligazioni assunte in nome del consorzio, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo consortile" come già osservato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nella deliberazione n. 279/2015/PAR, cit., deliberazione di questa Sezione n. 75/2017/PAR, cit.).

Alla luce del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale sopra ricostruito, il Collegio non rinviene elementi per discostarsi dall'orientamento di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 75/2017/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR) che, nonostante la norma prevista dall'art. 14, comma 5 del D. lgs. N. 175/2016 si riferisca direttamente solo ad organismi strutturati in forma di società di capitali (e quindi trovi ontologicamente applicazione alle società consortili) ha, comunque, ritenuto estensibili i principi in tema di divieto di soccorso finanziario, espressivi di esigenze di coordinamento della finanza pubblica, anche ai Consorzi di servizi che integrano, parimenti, " *realità operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale*" (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 75/2017/PAR). Detti principi, per quanto sopra rilevato, con riferimento alla "razionalità economica", trovano a maggior ragione applicazione agli enti partecipati strutturalmente in squilibrio posti in liquidazione, che non hanno una prospettiva di continuità aziendale.

Lo stesso art. 194, comma 1 lett. b D. Lgs. in n. 267/2000, alla legittimità del riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dalla " *copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'[articolo 114](#) ed il disavanzo derivi da fatti*

di gestione”, come già evidenziato da questa Sezione, con precedenti deliberazioni n. 25/2021/PAR e 162/2018/PAR, seppur riferite alle aziende speciali, “pone un limite alla possibilità di realizzare un “accollo interno” (in senso ovviamente atecnico) del debito gestionale e organizzativo “disavanzo di gestione”, infatti, non tutti i “disavanzi” di gestione dell’azienda speciale sono ripianabili ab aexterno dall’ente dominus, con un riconoscimento di debito da parte di quest’ultimo, ma solo quelli la cui ripianabilità è prevista da “da statuto, convenzione o atti costitutivi” ed in ogni caso purché: i) sia stato rispettato l’obbligo di pareggio del bilancio di cui all’articolo 114; ii) il disavanzo derivi da fatti di gestione. Queste due condizioni si impongono e sovrastano le previsioni statutarie e convenzionali autonome e solo il loro rispetto può legittimare l’integrazione dell’autorizzazione di spesa oltre la dotazione iniziale e i contributi ordinari, assorbendo il “debito altrui” entro il bilancio dell’ente dominus.”

La norma quindi pone quali condizioni alla ripianabilità del disavanzo di detti enti strumentali, il rispetto del pareggio di bilancio e che il disavanzo derivi da fatti di gestione. Il concetto di pareggio a cui fa riferimento la norma non può che riferirsi a quello di equilibrio di bilancio in ragione delle norme introdotte con la L. cost. n. 1/2012 e della loro coerenza con gli obblighi assunti in sede comunitaria dallo Stato italiano (Direttiva 2011/85/UE e art. 30 L. n. 161/2014).

Infatti i Consorzi, ai sensi del D. Lgs. N. 118/2011, concernente la c.d. contabilità armonizzata, quali organismi strumentali degli enti locali, al fine della rilevazione unitaria dei fatti gestionali devono predisporre un budget economico e riclassificare i propri dati contabili secondo regole uniformi a quelle degli enti in contabilità finanziaria.

Inoltre, le aziende speciali, le istituzioni e gli altri organismi strumentali degli enti locali sono tenuti ad adottare lo stesso sistema contabile dell’amministrazione di cui fanno parte. I medesimi enti in contabilità finanziaria sono vincolati al rispetto di principi contabili generali previsti nell’Allegato 1 del decreto e dei principi applicati, mentre gli enti strumentali in regime contabile economico-patrimoniale conformano la propria gestione ai principi contabili generali dell’Allegato 1 e ai principi del codice civile.

Per cui il concetto di pareggio (rectius “equilibrio”) a cui fa riferimento la norma, è quello a consuntivo e non certamente quello a preventivo. Per cui, risulterà ripianabile il disavanzo sorto nonostante sia stato programmato il “prospettico” pareggio a consuntivo preordinato alla continuità aziendale e che derivi da “fatti di gestione” (nel senso chiarito da questa Sezione con le deliberazioni n. 132/2018/PAR, 162/2018/PAR e 25/2021/PAR), ovvero da

eventi idonei a generare obbligazioni ai sensi dell'art. 1173 c.c., che hanno determinato, in corsa, lo squilibrio tra costi e ricavi, nonostante una congrua programmazione.

Conseguentemente, il limite del pareggio è funzionale alla continuità aziendale e si traduce nel conseguente limite della ripianabilità dei soli disavanzi determinati dall'alea d'impresa (i.c.d. "fatti di gestione") per cui *"il disavanzo da liquidazione, [...] non è riconducibile ai disavanzi cui fa riferimento l'art. 194, lett. b), TUEL poiché proprio il riferimento al "pareggio" e alla sua funzione, costituisce un limite alla riconoscibilità dei disavanzi che non mirano alla conservazione dell'integrità aziendale. Il ripiano della perdita, infatti, non può che essere funzionale al ripristino del pareggio tra mezzi disponibili, impieghi e debiti, per ristabilire e consentire la continuità aziendale."* (cfr. deliberazione n. 162/2018/PAR, cit.).

Ciò detto, il c.d. divieto di "soccorso finanziario" degli organismi partecipati dalle amministrazioni, appare espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Proprio il riferimento alla razionalità economica nonché la disciplina contenuta nell'art. 194, comma 1 lett. b del D. Lgs. N. 267/2000 con riferimento al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della fattispecie sopra argomentata, porta ad escludere interventi a sostegno di enti strumentali che non abbiano una prospettiva di continuità aziendale e che si trovino in squilibrio strutturale.

Per i motivi esposti, al quesito formulato dall'Ente, pertanto, il Collegio ritiene di rispondere nei seguenti termini:

- i principi in tema di divieto di soccorso finanziario, di cui all'articolo 14, comma 5, del T.U.S.P., espressivi di esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono estensibili anche ai Consorzi di servizi;
- detti principi, con riferimento alla "razionalità economica", trovano a maggior ragione applicazione agli enti partecipati strutturalmente in squilibrio posti in liquidazione, che non hanno una prospettiva di continuità aziendale;
- i disavanzi a cui fa riferimento l'art. 194 lett. b) del TUEL non sono i disavanzi di liquidazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

- rende il parere nei termini esposti in parte motiva;

- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 6 maggio 2022.

Il Relatore
Stefania Calcari

Il Presidente
Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria il 9 maggio 2022

Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato