



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 16 luglio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 15405 in data 21 giugno 2019 con la quale il Sindaco del Comune di Borgosatollo (BS) ha chiesto un parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune sopra citato;

udito il relatore, dott. Ottavio Caleo;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Borgosatollo (BS), nell'istanza indicata in epigrafe, ha posto una richiesta di parere in merito alla *“partecipazione del Comune ad un consorzio di scopo ed alla possibilità di ripiano di eventuali perdite di gestione dello stesso”*.

A tal fine il Sindaco ha rappresentato quanto segue:

“1. Il Comune di Borgosatollo, con deliberazione n. 25, adottata dal Consiglio Comunale in data 22 maggio 1997, approvò lo statuto del Consorzio Sviluppo Imprese Agro Bresciano (allegato n. l), da ora in poi S.I.A.B, impegnando la somma di lire 5.000.000 quale quota di adesione, corrispondente a n° 50 quote di partecipazione, per le finalità indicate nel provvedimento stesso e riassumibili nella volontà di costituire un consorzio di sviluppo territoriale pubblico-privato; successivamente, con deliberazione di Consiglio comunale n. 34 del 22.07.2010, sono state acquisite ulteriori 20 quote;

2. L'adesione a tale Consorzio, qualificato come centro servizi interaziendale nel provvedimento, avvenne in forza di disciplina regionale attuativa di fondi comunitari destinati allo sviluppo locale e puntualmente richiamati dalla deliberazione in questione, ed in conformità ad uno specifico accordo di programma sottoscritto il 3 marzo 1997 tra i Sindaci dei Comuni di Borgosatollo, Montirone, Ghedi e Calvisano (i cui territori sono finitimi) e con l'intesa della - allora - Banca di Credito Cooperativo dell'Agro Bresciano con sede in Ghedi;

3. In data 29 settembre 2017, con deliberazione n. 26, il Consiglio Comunale, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 24 del T.U.S.P. di cui al D.Lgs. n° 175 del 19 agosto 2016, procedette con la ricognizione delle partecipazioni, determinandosi a dismettere la partecipazione del Consorzio S.I.A.B. per le motivazioni ivi esplicitate (allegato 2);

4. Con nota n° 8399 di protocollo del 12 ottobre 2017, a mezzo posta certificata, copia del suddetto atto consiliare fu trasmesso alle partecipate dell'Ente, affinché potessero adottare i provvedimenti di competenza, in relazione alle linee di indirizzo approvate dal Consiglio Comunale di Borgosatollo;

5. In data 30 settembre 2017, ribadita con successiva nota del 9 novembre 2017, il rappresentante del Comune di Borgosatollo in seno al Consiglio di Amministrazione, si dimise, in coerenza a quanto previsto dalla citata deliberazione di dismissione della partecipazione (allegati 3a e 3b).

6. Successivamente, in data 3 agosto 2018, in occasione della convocazione dell'assemblea per l'approvazione del bilancio al 31.12.2017 (Allegato 4), considerata la perdita particolarmente rilevante, si deliberò la messa in liquidazione del Consorzio (Allegato 4a), e data la successiva inerzia, con provvedimento del 16 aprile 2019 fu nominato commissario liquidatore il dott. Federico Prignacca, giusto provvedimento del Tribunale Civile di Brescia del 16 aprile 2019, comunicatoci con email del 24 maggio 2019, prot. N. 6892 (Allegato 4b);

7. Il liquidatore convocò per il giorno 5 giugno 2019 l'assemblea dei soci, con all'ordine del giorno, fra l'altro, la "Determinazione del liquidatore in ordine alla definizione del contributo annuale ai sensi degli artt. 5 e 15 dello Statuto" e "Perdita del Fondo Consortile e determinazioni dell'Assemblea per il reintegro dello stesso, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto, stabilendone le modalità ed i termini" (allegato 5);
8. L'assemblea deliberò il parziale reintegro del Fondo Consortile della somma di 150,00 € per ciascuna quota detenuta a parziale copertura delle passività (Allegato 6). Infatti, l'articolo 14, comma 3, dello Statuto Consortile prevede che l'Assemblea, nel caso di perdite che intacchino il fondo consortile, può ordinare il suo reintegro ai Soci Consorziati. A tal fine si precisa che il Comune di Borgosatollo, avuto notizia della perdita dell'esercizio al 31.12.2017 che ha eroso completamente il Fondo Consortile della partecipata, con deliberazione di Giunta comunale n. 156 del 18 ottobre 2018, ha provveduto prudenzialmente a costituire un fondo perdite partecipate per 16.000,00 €, confluito a fine esercizio in quota accantonata nell'avanzo di amministrazione per lo stesso importo, secondo i prudenti principi di contabilità pubblica;
9. Con nota del 7 giugno 2019 acclarata al n° 7592 di protocollo comunale, il commissario liquidatore richiese la somma di € 4.900,00 quale contributo ordinario e € 10.500,00 per reintegro del Fondo Consortile, pari alla partecipazione del Comune di Borgosatollo per n. 70 quote, in attuazione, rispettivamente, di quanto previsto dall'articolo 5, 1° comma, lett. b), e dall'articolo 14, comma 3, dello Statuto Consortile;
10. Alla data attuale risultano ancora soci consorziati al Siab, i seguenti Comuni (Allegato 7): Comune di Alfianello, Comune di Borgosatollo, Comune di Calvisano, Comune di Canneto S/O, Comune di Castenedolo, Comune di Ceto, Comune di Fiesse, Comune di Ghedi, Comune di Gottolengo, Comune di Montichiari, Comune di Montirone, Comune di Poncarale.
11. Si evidenzia che il Consorzio di che trattasi ha deliberato in perdita il bilancio per gli esercizi 2016 - 2017, oltre alla posizione dell'esercizio 2018, illustrata dal liquidatore nell'assemblea del 5 giugno 2019;
12. Il Liquidatore, con nota in data odierna (allegato 8) ha, infine, dato conto del fatto che non tutti i soci hanno aderito alla richiesta di versamento della quota a copertura delle perdite, soprattutto i Comuni aderenti, intimando il versamento delle stesse, pena l'aggravio di costi dovuti alle spese legali per il loro recupero forzoso.
- Ora alla luce di quanto previsto dell'art. 14, comma 5 del d.lgs. 19.8.2016, n. 175, per il quale «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», ed al divieto di “soccorso finanziario”, più volte ribadito dalle diverse Sezioni della Corte dei Conti, nei confronti delle partecipate”.

Tutto ciò premesso, l'Ente ha chiesto:

“1. se il divieto di cui all'articolo 14, comma 5, del TUSP, si applichi anche alla partecipazione degli Enti Locali a Consorzi di questa natura, disciplinati in via generale dagli articoli 2602 e seguenti del codice civile, nonché da specifiche regole pattizie conformi alla disciplina civilistica;

2. in subordine, se il divieto viene meno qualora, come nel caso di specie, sono presenti norme pattizie approvate prima della entrata in vigore del richiamato articolo 14, comma 5, del T.U.S.P. considerando il fatto che tali norme statutarie impongano agli associati, indipendentemente dalla loro personalità giuridica (società di capitali, persone fisiche o Enti Locali), la partecipazione al ripiano di perdite e/o alla ricostituzione del fondo consortile. Si precisa che nel nostro caso sono specificatamente rinvenibili agli articoli 14, 15 e 16 dello Statuto Consortile, nei limiti di cui all'articolo 2615 del codice civile, le previsioni relative alla compartecipazione alla ricostituzione del fondo consortile ed alle perdite da parte degli associati”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della “contabilità pubblica”.

Nel caso in esame la richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo Ente.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva si osserva come la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n.

3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Inoltre, in ossequio alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo, le questioni poste nella richiesta di parere in esame possono essere esaminate in chiave generale e astratta, non essendo scrutinabili nel merito istanze concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità.

La funzione consultiva, infine, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

Posto quanto sopra, il Collegio ritiene che il primo quesito formulato dall'Ente possa ascrivere alla materia della "contabilità pubblica", come sopra descritta, in quanto concernente l'impatto sul bilancio del Comune e sui relativi equilibri dei rapporti finanziari con un organismo partecipato.

Conseguentemente, il Collegio prenderà in esame il quesito avanzato dall'Amministrazione comunale nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, offrendo una lettura interpretativa generale del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in tema di gestione delle perdite economiche generate da organismi partecipati dagli enti locali.

Diversamente, il secondo quesito non può essere considerato oggettivamente ammissibile in quanto, seppur formulato in termini astratti e generici, risulta evidentemente riferito ad una concreta e specifica vicenda, legata alla richiesta di reintegro del fondo consortile indirizzata al

Comune (in qualità di socio consorziato) da parte del commissario liquidatore del Consorzio SIAB in forza delle relative previsioni statutarie.

Così, il riscontro richiesto sottende implicitamente aspetti legati all'analisi della situazione finanziaria del Consorzio e ai rapporti obbligatori esistenti tra il Comune istante e l'organismo partecipato, derivanti sia da clausole statutarie, sia da impegni assunti in sede assembleare. La disamina di tali profili determinerebbe, con tutta evidenza, un'interferenza con scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva competenza e responsabilità dell'Ente locale, non potendo la Corte dei conti emettere pareri che vadano a configurarsi come atti di cogestione o forme atipiche di controllo preventivo di legittimità, estranei alla funzione dell'Istituto.

Un riscontro nel merito alla specifica questione proposta potrebbe, inoltre, segnare la sovrapposizione con altre funzioni demandate alle Sezioni regionali di controllo quali quelle di verifica degli esiti della revisione ordinaria di cui all'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i. (di seguito anche T.U.S.P.) delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, dalle Amministrazioni finalizzata alla loro razionalizzazione, sede in cui viene sovente valutata l'effettiva osservanza degli obblighi di adeguamento statutario da parte degli organismi partecipati da enti locali alla normativa recata dal Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (cfr., *ex multis*, le deliberazioni di questa Sezione n. 4/2019/VSG e n. 199/2018/VSG).

Ciò posto, con il primo quesito - da ritenersi oggettivamente ammissibile nei limiti sopra descritti - l'Ente chiede, in sostanza, se il divieto di cui all'articolo 14, comma 5, del T.U.S.P., si applichi anche alle partecipazioni detenute da enti locali in consorzi tra imprese, disciplinati in via generale dagli articoli 2602 e seguenti del codice civile e da specifiche previsioni pattizie.

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

Al riguardo, com'è noto, l'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016 stabilisce che le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato 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, nè 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.

La norma in discorso sancisce il c.d. divieto di “soccorso finanziario” da parte degli enti pubblici partecipanti in favore dell’organismo societario partecipato, riproducendo, con alcune modifiche, analogo principio contenuto all’art. 6, comma 19, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (conv., con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Come più volte rimarcato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR e ivi numerosi riferimenti), detta norma impone l’abbandono della logica del “salvataggio a tutti i costi” di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di irrimediabile dissesto. In questo senso non possono reputarsi ammissibili “interventi tampone” con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l’economicità e l’efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (in questi termini, nel previgente contesto normativo, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 61/2010/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 1081/2010/PAR e n. 207/2011/PAR; e, più di recente, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 24/2017/PAR).

La disposizione in esame si propone, perciò, di porre un freno alla prassi, seguita dagli enti pubblici e, in particolare, dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, oltre a impattare negativamente sui bilanci pubblici, compromettendone la sana gestione finanziaria e le esigenze di contenimento della spesa pubblica, finisce per porsi in contrasto con le disposizioni dei trattati europei (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza “nel mercato”, in un’ottica macroeconomica (in questi termini, a vario titolo, cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 29/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 61/2010/PAR, cit.; Id., deliberazione n. 3/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Regione Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR, cit.).

La mancanza di un obbligo generalizzato di copertura del disavanzo di una società viene ritenuta coerente con il regime di responsabilità limitata di cui di norma beneficia, in caso di società di capitali, il socio che risponde limitatamente alla quota di capitale detenuta sicchè un ente

pubblico che proceda alla copertura del fabbisogno finanziario della società si accolla, di fatto, i debiti di un soggetto terzo a beneficio dei creditori della società stessa (Sezione regionale di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR).

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, subordinato ad uno specifico iter procedurale e ad una concreta possibilità di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dell'organismo partecipato.

In questa prospettiva lo stesso art. 14, comma 5, T.U.S.P., consente i trasferimenti straordinari alle società in parola *“a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti”*, purchè *“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”*.

Inoltre, gli interventi di sostegno finanziario in questione possono essere autorizzati *“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”*.

È stato, così, notato (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 66/2018/PAR, cit.), che l'art. 14, comma 5, T.U.S.P. *“fissa un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l’ammmissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità”*.

Tale assunto non è contraddetto dalla previsione dell'art. 21, comma 1, del T.U.S.P. che impone alle pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità finanziaria, nel caso in cui le proprie società partecipate comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo evidenziato che l'adempimento dell'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione ai risultati negativi degli organismi partecipati, non comporta l'obbligo a carico dell'ente locale, anche se socio unico, di ripianare dette perdite o di procedere all'assunzione diretta dei relativi debiti, dovendosi sempre tenere presenti i limiti individuati, sia dalla normativa vigente che dagli arresti giurisprudenziali intervenuti, riguardo alla possibilità di ricorrere a tali operazioni di salvataggio nell'ambito dei rapporti finanziari con le proprie partecipate (*ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la regione siciliana, deliberazione n. 119/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 127/2018/SRCLIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 410/2016/PRSE).

L'obbligo di accantonamento integra, così, una regola prudenziale di bilancio, il cui rispetto non contraddice la sussistenza del divieto di ripiano perdite attualmente previsto dall'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 175/2016 se non nel quadro di un piano di risanamento che garantisca l'equilibrio futuro dei conti della partecipata (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG, cit.).

Mentre, infatti, le ipotesi di soccorso finanziario sono disciplinate dall'art. 14 del medesimo d.lgs. n. 175/2016, l'accantonamento *de quo* risponde alla diversa *ratio* di neutralizzare prospetticamente le ricadute negative delle gestioni societarie, riducendo le capacità di spesa dell'ente pubblico partecipante (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 66/2018, cit.).

In tale contesto viene a crearsi una relazione inscindibile tra le perdite di gestione verificatesi in seno agli organismi e la conseguente contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per le amministrazioni controllanti, con l'obiettivo di una responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione delle società partecipate e di consentire una costante verifica delle possibili ricadute sui bilanci pubblici, ai fini della salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti locali titolari di partecipazioni (Sezione regionale di controllo per la regione siciliana, deliberazione n. 119/2019/PAR, cit.).

Nella ricostruzione del contesto giurisprudenziale di riferimento va, infine, richiamato il consolidato orientamento (*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. 84/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 84/2018/PAR, n.

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.) in forza del quale il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, le quali, proprio perché rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, ma al solo 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, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento.

Nella medesima prospettiva è stato da ultimo ribadito (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR) che *“in termini generali, un intervento del Comune volto ad assumere debiti della partecipata in liquidazione dovrà essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare. Si tratta, all'evidenza, di una scelta di esclusiva competenza del Comune, da esercitare alla stregua dei parametri emarginati nella giurisprudenza del giudice contabile”*.

Tutto ciò premesso, va osservato che la questione posta dal Comune istante attiene, in termini generali, 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.

In merito va rilevato che i consorzi, insieme alle convenzioni e alle unioni tra comuni, rappresentano una delle modalità di esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli enti locali contemplata dall'art. 31 del TUEL ai sensi del quale *“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”*.

Nel caso in questione rilevano i c.d. “consorzi-azienda”, finalizzati alla gestione di servizi pubblici ed operanti con autonomia imprenditoriale, seppur con carattere strumentale all'esercizio di servizi in favore degli enti locali partecipanti alla stessa stregua delle aziende speciali.

La funzione strumentale non è tale da escludere l'autonoma soggettività di diritto del consorzio rispetto agli enti locali partecipanti che lo rende uno specifico centro di imputazione di diritti e obblighi.

Sul piano della natura giuridica, questa Sezione, già in passato (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 114/2012) ha notato 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"».

In tale ottica, come già osservato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nella deliberazione n. 279/2015/PAR, cit.), assume 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". In altre parole, come chiaramente evidenziato dalla Corte di Cassazione, "il consorzio con attività esterna, pur essendo sfornito di personalità giuridica, è pur sempre un autonomo centro di rapporti giuridici e pertanto assume la responsabilità, garantita dal fondo consortile, per tutte le obbligazioni comunque derivanti dai contratti che stipula in nome proprio. [...] Il consorzio con attività esterne [...] ha autonoma soggettività con autonomia patrimoniale e negoziale (Cass. 18235 del 2008)".*

Alla luce del complessivo quadro 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, cit.) che, nonostante la norma si riferisca direttamente solo ad organismi strutturati in forma di società di capitali, ha 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, *"realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale"* (così, nello stesso senso, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 75/2017/PAR).

In particolare è stato notato (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo nella deliberazione n. 279/2015/PAR, cit.) come, *"sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempli direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipanti aventi struttura societaria, dal tenore della stessa emerge un principio generale di "divieto di soccorso finanziario", fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi; ne deriva che l'ente locale partecipante non è tenuto a ripianare automaticamente le perdite gestionali registrate dal soggetto partecipato"*.

In conclusione il c.d. divieto di soccorso finanziario degli organismi partecipati dalle amministrazioni, nei termini enucleabili dall'attuale disciplina positiva e dai corrispondenti principi generali desumibili dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza contabile, appare espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato.

Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile strumento di elusione del chiaro dettato normativo.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Ottavio Caleo)

Il Presidente f.f.
(Marcello Degni)

Depositata in Segreteria il 17 luglio 2019

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)