



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 giugno 2017, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott.ssa Elisabetta USAI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

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 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Adria (RO) prot. n. 11895 del 18 aprile 2017 acquisita al prot. Cdc n. 7502 del 18 aprile 2017;

VISTA l'ordinanza n. 34/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Adria (Ro), con la nota in premessa, chiede alla sezione regionale di controllo di volere esprimere un parere - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - in ordine ai seguenti quesiti:

*Se - vista l'autonomia patrimoniale di un consorzio costituito ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 267/2000 - nel caso di procedura di liquidazione del consorzio medesimo, i comuni debbano rimanere estranei all'attività di ripiano delle perdite economiche pregresse, generate fino all'avvenuta liquidazione, in presenza di un patrimonio immobiliare consortile che - in base a quanto risulta da perizia di stima - abbia un valore economico idoneo a generare ricavi - a seguito di procedura di alienazione - o se - nell'ipotesi di insolvenza del consorzio in liquidazione i comuni*

*possano o addirittura debbano accollarsi e liquidare i debiti consortili, al fine di evitare che il patrimonio del consorzio venga aggredito - nelle more della procedura di vendita - da azioni esecutive dei creditori.*

*Se, infine, i Comuni possano costituire, con risorse dei rispettivi bilanci, un fondo necessario per consentire al Consorzio in liquidazione di effettuare spese correnti urgenti ed indifferibili; nelle more della realizzazione dei primi ricavi provenienti dalle vendite del patrimonio consortile.*

#### DIRITTO

1. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della sussistenza, in specie, dei presupposti soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni) per l'ammissibilità del richiesto parere.

In relazione ai predetti presupposti si richiamano: l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, la deliberazione n. 5/AUT/2006 emessa dalla Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006 e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 emessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata

dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sulla scorta dei quali ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata 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, quale definita dai sopra richiamati atti di indirizzo, 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, 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 e non deve riguardare indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce, infatti, *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, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo, al contrario, essere rivolta a conseguire indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale. Ciò in quanto è da escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge. In sostanza, in termini di ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve dare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato su un'attività amministrativa *in fieri*, ma 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, 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, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvengono 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 generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e 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 termini assolutamente generali, una serie di circostanze precludono, purtuttavia, l'esame del merito della questione.

2.1 Un primo elemento ostativo si trae dalle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, ed in particolare dal tenore della formulazione del quesito, che pone in modo alternativo l'individuazione concreta delle scelte gestionali da operare in concreto.

Ciò al fine specifico di evitare che la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti venga intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò, come detto, determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva. Infatti, in sintesi, si tratterebbe di fornire dettagliate indicazioni operative finalizzate a supportare specifici comportamenti amministrativi e gestionali dell'Ente istante, coincidenti in questo caso con l'individuazione di una modalità applicativa di specifici istituti in materia: si deve per contro sottolineare che la Sezione non può ingerirsi nella eventuale decisione dell'Amministrazione, la quale ricade nella sua piena discrezionalità decisionale, a maggior ragione come nel caso in esame, la cui motivazione deve essere supportata da un rigoroso accertamento di tali ragioni in termini di legittimità, oltreché di opportunità della scelta.

2.2 In secondo luogo, anche a voler tuttavia prescindere da questo aspetto, la soluzione dei quesiti posti potrebbe trasmutare in una inammissibile attività consultiva a favore di soggetti diversi dagli enti locali. Al riguardo, giova evidenziare che secondo l'indirizzo consolidato della Corte (cfr. per tutte, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 17 dicembre 2007, n. 13/AUT/2007) deve essere ribadito il carattere tassativo di tale elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere individuati in Regioni, Province e Comuni e Città metropolitane così tassativamente enumerati; né tale disposizione consente una dilatazione (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche del/par n. 17 del 24-28 aprile 2009) degli Enti legittimati alla proposizione della richiesta di parere.

L'esistenza, per la predetta attività consultiva demandata alla Corte dei conti, di un limite sul piano soggettivo costituisce quindi la linea di demarcazione dell'ambito attribuito in subiecta materia dalla normativa richiamata alle Sezioni di controllo della Corte dei conti, così come disciplinato dalle deliberazioni 24 aprile 2004 e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie della stessa Corte, nonché dalla deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti depositata il 17 novembre 2010.

Diversamente opinando, l'attività consultiva della Corte dei conti diventerebbe di natura generale e rivolto a tutti i soggetti.

2.3 Questa Sezione, una volta operato lo scrutinio di ammissibilità nei termini sopra riferiti, si limiterà quindi a fornire unicamente, in chiave squisitamente collaborativa, i principi cui l'azione dell'ente locale richiedente - e solo di questo - deve riferirsi.

In tale ottica e preliminarmente appare necessario ricostruire brevemente la struttura e la *ratio* dell'istituto nell'ambito dello strumentario a disposizione delle amministrazioni locali per conseguire i propri fini istituzionali.

I consorzi, infatti, costituiscono una delle forme di gestione originariamente prevista per i soli servizi locali dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, e poi estesa dalla L. 27 ottobre 1995, n. 437, anche all'esercizio delle funzioni pubblicistiche. La modalità è stata poi confermata dall'art. 31, del Tuel, secondo cui le amministrazioni territoriali, 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, cui possono partecipare anche altri Enti pubblici.

In base alle disposizioni dell'art. 31 TUEL, infatti, *"è possibile distinguere due tipologie di consorzi: i Consorzi - azienda, finalizzati alla gestione dei servizi pubblici ed operanti con autonomia imprenditoriale, [ed] i consorzi-funzioni, destinati all'esercizio di attività amministrative. Per i Consorzi [della] prima tipologia, il carattere strumentale all'esercizio dei servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla*

*giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il Consorzio tra enti locali è definibile come azienda speciale di ognuno degli enti associati"* (v. Sez. Reg. Contr. Abruzzo, delib. n. 279/2015).

Tuttavia, l'art. 2, comma 186, lett. e) della L. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42, dispone, a fini di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa, la soppressione dei "consorzi di funzioni" tra gli Enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani, costituiti ai sensi dell'art. 1, della L. 27 dicembre 1953, n. 959.

La prescritta riduzione degli enti intermedi in parola e la soppressione di organismi partecipati di tipo consortile per l'esercizio di funzioni comunali trova la sua ragion d'essere sia nella prospettata diminuzione dei trasferimenti erariali, sia nell'arretramento dell'azione pubblica in vista di una razionalizzazione dei costi degli apparati (cfr. delibera di questa Sezione n. 283/2012/PAR), incidendo quindi sul complessivo assetto organizzativo in sede locale.

La legge, di contro, non prevede la soppressione dei consorzi di servizi, la cui esistenza è, dunque, salvaguardata.

In base alle disposizioni dell'art. 31 TUEL, quindi, *"è possibile distinguere due tipologie di consorzi: i Consorzi – azienda, finalizzati alla gestione dei servizi pubblici ed operanti con autonomia imprenditoriale, [ed] i consorzi-funzioni, destinati all'esercizio di attività amministrative. Per i*

*ConSORZI [della] prima tipologia, il carattere strumentale all'esercizio dei servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il Consorzio tra enti locali è definibile come azienda speciale di ognuno degli enti associati"* (v. Sez. Reg. Contr. Abruzzo, delib. n. 279/2015). Pur avendo natura strumentale, il consorzio si distingue soggettivamente dagli enti locali partecipanti, in quanto è dotato di una propria soggettività giuridica e diviene un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici. Sotto il profilo della natura giuridica, la giurisprudenza di questa Corte ha 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. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 114/2012, nonché Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ,del. n. 279/2015/PAR).*

Come emerge dalla ricostruzione suddetta del ruolo svolto dalle strutture consortili, l'elemento che ne caratterizza il ricorso e, pertanto ne incentiva l'utilizzo, va ravvisato nell'efficientamento delle modalità di erogazione di servizi comuni a più enti e nella possibilità di ottenere conseguenti economie di scala.

Proprio in relazione a tale obiettivo, il Collegio non può esimersi dal sottolineare come in generale l'attività del Comune (che sia ricorso o che voglia ricorrere all'istituto consortile) non possa prescindere dal concreto perseguimento di obiettivi inerenti l'uso economico ed efficiente delle risorse. Occorre fare riferimento sotto tale profilo, alle leggi generali e a quelle specifiche di settore, come nel caso in esame, che precisano, come noto, in astratto i principi ai quali deve conformarsi l'attività amministrativa e le finalità che debbono, di volta in volta, essere perseguite, fissando criteri e regole che si pongono come "parametri di primo grado", il cui contenuto (responsabilità, efficienza, economicità, efficacia, buon andamento, imparzialità, trasparenza) deve essere, poi, tradotto nella concreta attività gestionale, in parametri e criteri "di secondo grado" derivati dalla comune esperienza, da regole tecniche o da discipline non necessariamente giuridiche che presuppongano canoni la cui violazione esprima vicende sintomatiche (e rilevi) sul piano dell'eccesso di potere. Peraltro, tali parametri rientrano nella scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito

dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale, devono essere tuttavia sviluppati e concretizzati unicamente dagli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni.

3. In primo luogo, alla luce di tali condivisi principi, deve essere richiamato il principio di sana gestione che la Sezione ha enunciato a più riprese (ex multis, delibera 253/2017) proprio con riferimento alle fattispecie di rapporti finanziari tra ente locale e Consorzi.

In proposito ,attesa la ipotetica rilevanza -a valere sui futuri esercizi dei Comuni aderenti al Consorzio- dei profili finanziari ed economico-patrimoniali dei fatti rappresentati, la Sezione sottolinea in via generale che l'utilizzo di risorse pubbliche, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate: è, dunque, evidente la necessità per il Comune di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse, con puntuale azione di preventiva verifica e controllo in merito alle attività svolte mediante il diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi,

sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano.

Tanto premesso, rispetto a questi aspetti testé evidenziati, si ricorda come la legge di stabilità 2014 ha previsto per la prima volta misure atte a responsabilizzare gli enti territoriali, che sono tenuti ad accantonare risorse in caso di perdite registrate negli organismi partecipati (art. 1, co. 551 e 552, l. n. 147/2013); misure che si applicano con riferimento a tutti gli organismi, a partire dall'esercizio 2015 (norma poi riprodotta nell'art. 21 del Testo Unico sulle Società Partecipate di cui al D.lgs. 175/2016). La Sezione, pertanto, proprio in relazione all'attivazione delle richiamate cautele, sottolinea l'esigenza di preservare in ogni caso gli equilibri di bilancio futuri dell'ente in riferimento alle previsioni di cui agli artt. 147 quater e quinquies del Tuel, raccomandando in particolare, nel rispetto del principio della prudenza, di utilizzare gli strumenti che la legislazione vigente contempla.

Ciò in quanto lo spirito informatore delle disposizioni delle norme sopra riferite è quello di ridurre l'"esposizione a rischio" dell'ente partecipante, anche per gli eventi pregiudizievoli causati dall'organismo partecipato, a salvaguardia degli equilibri

di bilancio dell'ente stesso, secondo basilari canoni di sana gestione che ispirano il principio contabile generale di "prudenza" (v. n.9 dell'allegato 1 al d.lgs. n.118/2011).

4. In secondo luogo e venendo alle circostanze in oggetto, gli enti partecipanti dovranno valorizzare non solo il grado di autonomia soggettiva che caratterizza il consorzio partecipato (per la sua autonoma personalità giuridica), ma anche il relativo e concreto grado di autonomia patrimoniale e di gestione dagli enti partecipanti stessi, da valutare con riferimento pure alla eventuale "esposizione a rischio" per le perdite dei ridetti consorzi (Sez. Umbria, Deliberazione n. 28/2017/PAR).

Un tanto premesso in merito all'autonomia patrimoniale dei consorzi, che restano direttamente responsabili per le obbligazioni contratte nell'esercizio dell'attività, è appena il caso di rimarcare al riguardo la differenza, sia sul piano oggettivo che soggettivo, tra quanto previsto dal TUEL all'art. 193 lett b) (a mente del quale *"Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da (...) b) 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"*) e quanto invece enunciato dalla lett c) del medesimo

articolo del Tuel (in virtù del quale *“Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da (...) c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali”*).

Ove infatti si abbia riguardo ai disavanzi di *“...consorzi, di aziende speciali e di istituzioni”*, la copertura (al fine di rispettare il pareggio del bilancio) può avvenire solo *“nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi”*, mentre per quanto riguarda, invece, le società, l'ordinamento riconosce la possibilità da parte dell'ente locale di provvedere alla loro ricapitalizzazione (*ex multis*, questa Sezione, delibera n. 324/2011). A tale ultimo proposito, la giurisprudenza di questa Corte ha sottolineato la diversità ontologica, anche rispetto alle società, degli altri organismi partecipati, per il quale è esclusa la possibilità di ricapitalizzazione, diversità che, di conseguenza, *“consente di escludere l'applicazione, anche analogica, delle disposizioni sopra menzionate, che in via eccezionale permettono a un ente pubblico di farsi carico del disavanzo di una struttura deputata alla gestione di un servizio di interesse generale”* (Corte dei Conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo n. 5/2017/PAR del 27 gennaio 2017).

5. Peraltro, va segnalato che l'eventualità' di un apporto finanziario da parte dell'ente locale per cause dipendenti da azioni nei confronti del Consorzio non può tuttavia prescindere da alcune considerazioni.

5.1 In primo luogo, per il Comune non sussiste un obbligo in linea generale, di assumere a carico del proprio bilancio i debiti societari rimasti insoddisfatti all'esito della procedura di liquidazione. Sussistendone le condizioni, infatti, spetta di regola al creditore agire affinché il Comune sia chiamato a rispondere dei debiti della società partecipata. Ciò, ovviamente vale anche per la particolare responsabilità che gli artt. 2497, 2497-sexies e 2497-septies C.C. hanno previsto per talune situazioni foriere di danni ai soci minori ed ai creditori societari riconducibili al (diverso) fenomeno dell'abuso da parte di società o enti del potere di direzione e coordinamento.

D'altra parte, pur non ricorrendo alcuna obbligatorietà, non si può astrattamente escludere che il Comune possa deliberare l'accollo di detti debiti (questa Sezione, delibera nr. 980 del 28.11.2012), e anzi esso ,ove effettuato, rientra tra le scelte discrezionali dell'Ente (cfr. Sezione Emilia Romagna, delibera n. 33/2011/PAR e Sezione Basilicata, delibera n. 28/2011 nonché del. n. 434/2012/PAR di questa Sezione).

Tuttavia, la motivazione circa tale scelta, proprio perché comporta la rinuncia al limite legale della responsabilità patrimoniale per debiti, impone anche che si individui lo schema

causale di contratto al quale ricondurre l'operazione di assunzione del debito, (delibera Sezione controllo Basilicata, Deliberazione n. 28/2011/PAR) e che il Comune debba dar conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che giustificano tale scelta, in sede di valutazione discrezionale, anche in dipendenza delle surriferite ragioni e condizioni finanziarie che possono effettivamente permettere tale operazione (questa Sezione, delibera nr. 980 del 28.11.2012).

5.2 Per ciò che concerne invece più propriamente l'organismo consortile, se pure deve essere rimarcata la cennata differenza tra quanto previsto dall'art. 193 lett b) e quanto invece contemplato dalla lett c) del medesimo articolo del Tuel, nondimeno la giurisprudenza ha già avuto modo di sottolineare l'estensione analogica alle aziende speciali e ai consorzi di taluni principi riferiti alle società in house (Consiglio di Stato, Sez.V, n. 4580/2000 e Corte conti Lombardia, delibera n. 274/2012).

Nel caso del consorzio, a prescindere dall'ambito applicativo dell'art. 6, comma 19 del d.l. n. 78/2010 e, ora, delle disposizioni di cui agli artt. 14 e 21 del d.lgs. 175/2016 riguardo agli enti strutturalmente in perdita, si è in ogni caso affermata – da parte di questa Corte- l'esclusione di *“una razionalità economica (...) nell'accollo del debito risultante verso terzi all'esito della procedura di liquidazione”* (delibera Sez. Abruzzo, n.279/2015).

Anzi, si è ritenuto che *“il finanziamento per il ripiano di perdite*

*gestionali di organismi partecipati dall'ente locale, diversi dal modello societario, corrisponde a criteri di sana gestione finanziaria solo se è finalizzato a sostenere piani di riequilibrio dei costi rispetto ai ricavi. Non è ammissibile nell'attuale congiuntura economica il soccorso finanziario "a fondo perduto" in favore di organismi strumentali che hanno generato e che continuano a generare cospicue perdite di gestione dalla data della costituzione sino all'ultimo bilancio approvato" (Corte dei Conti Lombardia deliberazione n. 274 del 2012).*

La Sezione ricorda al riguardo che, secondo il surriferito indirizzo, si "...impone l'abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni d'irrimediabile dissesto, ovvero l'ammissibilità d'interventi tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza l'inserimento in un programma industriale o in una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo (comma 19 primo periodo). I trasferimenti agli organismi partecipati sono consentiti solo se vi sarà un ritorno in termini di corrispettività della prestazione a fronte dell'erogazione pubblica, ovvero la realizzazione di un programma d'investimento. Eventuali interventi in deroga, potranno essere autorizzati solo al cospetto di gravi pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica e la sanità e al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi

*di pubblico interesse (comma 19, secondo periodo)" (Corte dei Conti Lombardia, deliberazioni n. 753/2010/PAR, n. 1081/2010/PAR e n. 636/2011/PAR).*

Anche a voler, tuttavia, rimarcare ulteriormente la cennata differenza sul piano soggettivo (espressa come detto anche dalle citate norme degli artt.193 lett b) e lett c) del Tuel ), non vi è comunque dubbio che l'amministrazione locale porrebbe in essere un'operazione di accollo di debito, esistente quest'ultima anche quando l'accordo interviene solo tra debitore e terzo (c.d. accollo "interno"), il quale ultimo fornisce i mezzi per far fronte all'adempimento dell'obbligazione, obbligandosi a tanto nei confronti del solo debitore "accollato" come ampiamente sostenuto( sul punto, ex multis dalla Cass. civ., sez. I, con sentenza n. 4383 del 24.2.2014). Per la Suprema Corte nella citata sentenza, "la figura dell'accollo interno - non prevista espressamente dal codice civile, ma riconducibile all'esercizio dell'autonomia privata per il perseguimento di interessi meritevoli di tutela - ricorre allorché il debitore convenga con il terzo l'assunzione, da parte di costui, in senso puramente economico, del peso del debito, senza tuttavia, attribuire alcun diritto al creditore e senza modificare l'originaria obbligazione, sicché il terzo assolve il proprio obbligo di tenere indenne il debitore adempiendo direttamente in veste di terzo, o apprestando in anticipo al debitore i mezzi occorrenti, ovvero rimborsando le somme pagate al debitore che ha adempiuto".

Peraltro, come condivisibilmente affermato, se di fatto "il socio di capitali (non esposto direttamente verso i creditori della società) che procede alla "copertura del fabbisogno finanziario della liquidazione" si accolla i debiti di un terzo soggetto", nella specie, il socio (anche pubblico) "risponde limitatamente alla quota di capitale detenuta", con l'applicabilità eventuale al consorzio, avente rilevanza esterna, dell'art. 2615 c.c., che stabilisce che "per le obbligazioni assunte in nome del consorzio, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo consortile" (cfr. delibera Sez. Umbria n. 279/2015/PAR).

6. Da ultimo va ulteriormente evidenziato che oltre alle ricordate preclusioni alla resa del parere, le stesse coordinate delineate dalla richiesta di parere non consentono comunque di fornire una soluzione al quesito, anche perché, come si è detto, non è dato conoscere la natura - che sola consente di delineare le necessarie conseguenze applicative- del consorzio in questione.

#### PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara l'inammissibilità del quesito in esame, nei termini più sopra esposti.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Adria (RO).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 giugno 2017.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Tiziano Tessaro

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 20 giugno 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese