

No alla 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.\

Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania – Deliberazione 24 gennaio 2018, n. 11

CAMPANIA/11/2018/PAR



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

Composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (relatore)
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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;

Vista la nota prot. n. 791 del 5/1/2018, con cui il Sindaco del Comune di Pompei (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n. 3/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Rossella Cassaneti.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Pompei (NA) ha rivolto alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, una richiesta di parere sul seguente quesito:

"1) se un Ente locale è tenuto o meno a ripianare le perdite gestionali registrate dal soggetto partecipato (nella fattispecie Azienda Speciale), riconoscendo, come debito fuori bilancio ex art. 194 lett. b) del TUEL, sia le perdite relative agli esercizi dal 2012 al 2015 (ovvero ante liquidazione) sia le perdite relative agli esercizi dal 2016 e successivi (ovvero in fase di liquidazione). Inoltre, si richiede se l'ente è tenuto all'accollo del deficit finanziario in fase di liquidazione (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 279/2015/PAR).

2) altresì, ... relativamente alla possibilità di sottoporre un'Azienda Speciale alle procedure concorsuali di cui al R.D. 267/47 e ss.mm.ii."

Ai fini dell'inquadramento storico-giuridico della problematica proposta, il Comune richiedente ha rappresentato che l'Azienda Speciale del Comune di Pompei denominata ASPIDE, istituita con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 89 del 18/5/2004 come Ente strumentale del Comune di Pompei, *"è dotata di personalità giuridica ed autonomia imprenditoriale e gestionale nell'esercizio delle proprie attività, secondo quanto stabilito dalle normative statali, dalle norme statutarie dell'ente locale e dal proprio Statuto"*; ASPIDE -si espone ancora nell'epigrafata richiesta di parere- ha quale finalità istituzionale la gestione di servizi pubblici locali "alla persona per il Comune di Pompei" ed in particolare l'assistenza agli anziani e alle persone meno abbienti, attività che si svolge presso la Casa di Riposo "Borrelli" di Pompei. L'Azienda Speciale, i cui organi sono rappresentati dall'Amministratore Unico, dal Direttore e dal Revisore dei conti, ha visto la mancata approvazione delle proposte di bilancio predisposte in relazione agli esercizi dal 2012 al 2015, mentre per l'esercizio 2016 è stato predisposto (ma non ancora approvato dall'Amministratore Unico) apposito bilancio iniziale di liquidazione in quanto dal gennaio 2016 ASPIDE è stata posta, appunto, in liquidazione anche se continua a svolgere l'attività ordinaria; sono in corso di predisposizione -espone ancora l'Ente- *"i bilanci di esercizio (anche questi con perdita) per gli anni 2016 e 2017 (e quindi relativamente ad anni in cui l'Azienda Speciale è in liquidazione)"* e *"Ad oggi, a causa delle perdite di esercizio registrate in detti bilanci non approvati (dal 2012 al 2017) la perdita complessiva di detta azienda ammonta a circa € 900.000"*. Sarebbe comunque *"intenzione dell'attuale liquidatore approvare, dopo il parere del revisore, i bilanci di esercizio, dal 2012 al 2017"*.

DIRITTO

A. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"(...) di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (...)"*. In proposito, la Sezione richiama l'orientamento sin

qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28/5/2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata -come nel caso di specie- dal Sindaco del Comune, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.

B. Il medesimo quesito va pertanto scrutinato sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, dovendo rientrare nell'ambito delle materie della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003). Va, in proposito, richiamato l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, secondo cui la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli. Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per*

definizione, deve essere esterno e neutrale” (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

La funzione di cui al cit. art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può, quindi, tradursi nella valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o “in itinere”, che sia stata oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo, né attenere a questioni anche potenzialmente oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Ciò posto in linea generale, deve pervenirsi, con riferimento al quesito posto dal Comune di Pompei (NA), a conclusioni positive riguardo il profilo dell'ammissibilità oggettiva dell'epigrafata richiesta di parere, in quanto la richiesta medesima propone questioni finalizzate a ricevere lumi sulla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge (art. 194, comma 1, lett. B), TUEL) in materia di obbligo degli enti locali (in fattispecie, di un Comune) di copertura del disavanzo di un'azienda speciale del Comune stesso (primo quesito) e all'accollo del deficit finanziario in fase di liquidazione della medesima azienda speciale, nonché sulla possibilità di sottoposizione di un'azienda speciale alle procedure concorsuali di cui al R.D. 267/1947 (secondo quesito).

Valgano, pertanto, nel merito le considerazioni che seguono.

C. In primo luogo, va ricordato che l'art. 194 TUEL, dedicato alla disciplina del riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio, prevede, al comma 1, lett. B), che gli enti locali riconoscono -con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità- la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da *“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”*.

Dal dato letterale della previsione appena riportata emerge, dunque, che in relazione agli organismi costituiti da parte delle pubbliche amministrazioni, il legislatore non consente né prevede una indiscriminata riconoscibilità dei disavanzi come debiti fuori bilancio, ma ne subordina la possibilità a una serie tassativa di presupposti. Con specifico riferimento ai disavanzi di *"consorzi, di aziende speciali e di istituzioni"*, infatti, la copertura (al fine di rispettare il pareggio del bilancio) può avvenire solo *"nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi"*.

Inoltre, secondo l'art. 114, commi 1, 3 e 4, del T.U.E.L., l'azienda speciale è un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale (la responsabilità gestionale compete al direttore) e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale; tale azienda -sia pure in forza di una previsione entrata pienamente in vigore nel 2015 ai sensi dell'art. 80, comma 1, del D.lgs. n. 118/2011 introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. n. 126/2014- deve conformare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha altresì l'obbligo dell'equilibrio economico.

La legge di stabilità 2014 (legge 24/12/2013, n. 147, commi da 550 a 569, modificati dall'art. 27 del D.lgs. n. 175/2016 nel senso di non essere più applicabili alle società a partecipazione pubblica la cui disciplina è compendiata nel medesimo T.U. del 2016) ha inoltre previsto che, nel caso di aziende speciali, istituzioni o società partecipate dalle pubbliche amministrazioni in perdita -che presentino cioè un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo- a partire dal 2015 gli enti di riferimento debbano accantonare nell'anno successivo in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, facendo quindi ridondare la perdita sulla stessa amministrazione di riferimento.

In ogni caso (cfr. la deliberazione n. 152/2015 della Sezione regionale di controllo Lombardia), *"medio tempore, pur sussistendone i requisiti, ogni opzione che determini la traslazione di un rischio o di un risultato economico negativo in capo all'ente, stante l'autonomia imprenditoriale di cui l'azienda speciale gode, dovrebbe mostrare un'adeguata razionalità economica, nonché deve corrispondere ad uno specifico e concreto pubblico interesse, la cui esistenza va motivata alla luce*

degli scopi istituzionali e della necessità di perseguire i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 97 della Costituzione, artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990)".

Ciò in quanto *"in linea di principio deve essere rilevata la mancanza di un espresso obbligo legale e indiscriminato di copertura del disavanzo, da parte delle pubbliche amministrazioni e in favore di organismi comunque deputati allo svolgimento di attività di interesse generale"* (cfr. deliberazione n. 5/2017 della Sezione regionale di controllo Abruzzo).

Il Collegio non ritiene di addentrarsi, in argomento, in considerazioni ulteriori rispetto a quelle di carattere generale sin qui esposte, perché l'analisi della Sezione deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, dianozi illustrati, essendo preclusa nella presente sede -come già in precedenza rappresentato, in punto di esame dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti proposti dal Comune richiedente parere- qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata, potenzialmente implicante soluzioni suscettibili di interferire con eventuali profili giudiziari di responsabilità, ovvero di condizionare il regolare svolgimento dell'attività di controllo di questa Sezione regionale.

D. In riferimento all'ulteriore problematica proposta nell'epigرافata richiesta di parere -ovvero, l'accollo da parte del Comune del deficit finanziario in fase di liquidazione della medesima azienda speciale- la Sezione ritiene di riportare di seguito quanto -del tutto condivisibilmente- osservato nella deliberazione n. 386/2017 della Sezione regionale di controllo Veneto, sebbene riferita ad un consorzio, che presenta rispetto all'azienda speciale regolamentazione soltanto parzialmente differente, in relazione, tra l'altro, ad aspetti non rilevanti nella presente fattispecie. Invero -come già evidenziato da questa Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 75/2017- *"Così come l'Azienda speciale è ente strumentale dell'Ente locale, ossia istituzionalmente dipendente dall'Ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il Consorzio, in quanto Azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di*

ognuno degli Enti associati"; con la conseguenza che per i Consorzi "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.), ...".

Ciò chiarito, nella deliberazione n. 386/2017 della Sezione veneta dianzi citata, si è rilevato quanto segue.

"Nel caso del consorzio, a prescindere dall'ambito applicativo dell'art. 6, comma 19, del D.L. n. 78 del 2010 e, ora, delle disposizioni di cui agli artt. 14 e 21 del D.Lgs. n. 175 del 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 [citata nella richiesta di parere del Comune di Pompei qui esaminata]).

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)".

E. Riguardo, infine, la possibilità di sottoposizione di un'azienda speciale alle procedure concorsuali di cui al R.D. 267/1942 -su cui verte il terzo dei quesiti proposti dal Comune di Pompei nella richiesta di parere qui esaminata- appare sufficiente ricordare che le normative civilistica (art. 2221 c.c.) e fallimentare (art. 1) prevedono per gli enti pubblici economici un'espressa esenzione dall'applicazione delle disposizioni in materia di fallimento e di concordato preventivo, sottoponendoli alla liquidazione coatta amministrativa (mentre, per le provincie e i comuni, il TUEL prevede la particolare procedura del dissesto finanziario dell'ente); siffatta regolamentazione muove evidentemente dalla convinzione dell'incompatibilità tra le finalità della gestione di un servizio pubblico essenziale e gli effetti tipici del fallimento, che determinerebbe un'ingerenza dell'autorità giudiziaria in ambiti riservati alla P. A.

Come già ricordato in precedenza, nel contesto delineato dalla riforma del 2000, l'azienda speciale si caratterizza per essere *"ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale"* (art. 114, comma 1, d. lgs. n. 267/2000 - TUEL). L'azienda speciale (compresa quella consortile), dunque, integra un soggetto giuridico autonomo rispetto all'ente o agli enti da cui promana, da inquadrarsi tra gli enti pubblici economici, in quanto tale escluso dall'ambito di applicabilità della procedura fallimentare. L'attribuzione alle aziende speciali della personalità giuridica e dell'autonomia imprenditoriale ha rappresentato, in effetti, il punto di arrivo di un lungo processo normativo teso ad avvicinare sempre più le aziende al modello organizzativo dell'ente pubblico

economico. In sostanza, la personalità giuridica, l'autonomia imprenditoriale e la strumentalità dell'azienda speciale, rispetto all'ente locale conferente, hanno evidenziato come la scelta del legislatore sia ricaduta, per quanto attiene al modello astratto di gestione, senza dubbio sul cd. "modello aziendale" rispetto al più arcaico sistema delle "municipalizzate". E' per tal motivo che l'orientamento maggioritario della giurisprudenza amministrativa ha da sempre qualificato le aziende speciali come enti pubblici economici; con conseguente esenzione dall'applicazione delle disposizioni in materia di fallimento e di concordato preventivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Campania

rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018.

Il Cons. Estensore

Rossella Cassaneti

Il Presidente

Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il 24/01/2018

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi