



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 21 aprile 2021 *ex art.* 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Gallarate (VA)

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'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTA la nota acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 18 del 23 marzo 2021, con cui il Sindaco del Comune di Gallarate ha chiesto un parere;

VISTA l'ordinanza n. 23/2021 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “*Microsoft teams*”;

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del comune di Gallarate (VA) premette di essere socio unico di una società affidataria, “*tra l'altro*”, del trasporto pubblico locale (TPL), la quale ha riportato perdite per tre esercizi consecutivi (2016/2018).

L'Ente riferisce il contratto di servizio *inter partes*, con specifico riferimento al servizio trasporti urbani, prevede che “3. Ai sensi delle norme di legge, qualora l'Amministrazione Comunale richieda all'AMSC Impianti e Servizi Spa l'effettuazione di servizi i cui costi non possano essere coperti dal contributo della Regione o di altri soggetti pubblici o privati, deve riconoscere alla Società stessa un corrispettivo finanziario adeguato. 4. L'Amministrazione Comunale deve riconoscere un adeguato contributo finanziario anche nella ipotesi in cui richieda agevolazioni tariffarie per determinate categorie di utenza”.

Il comune istante chiede di sapere se simili disposizioni contrattuali, nel prevedere contribuzioni di carattere ordinario alla società, esulino dalla nozione di “trasferimento straordinario” di cui all'art. art. 14, co. 5, del d.lgs. 175/2016, e

consentano trasferimenti alla società senza la previa adozione di un piano di risanamento con le modalità prescritte dalla norma citata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta 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 del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere qui in esame risulta ammissibile in quanto formulata dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. In ordine al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), la Sezione ritiene che il quesito posto, inteso in termini generali, attenga all'interpretazione di previsioni legislative dettate in funzione di coordinamento della finanza pubblica e relative a vincoli finanziari posti a carico degli enti locali, come tali riconducibili alla nozione di *“contabilità pubblica”*, strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quale delineata nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG). In tal senso si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Liguria con deliberazione n. 84/PAR/2018.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere qui in esame può pertanto considerarsi ammissibile, con la precisazione che il presente parere è reso in termini generali e astratti, senza alcun accertamento, in relazione agli elementi di fatto esposti nella

richiesta pervenuta, della sussistenza in concreto delle condizioni per addivenire alle scelte gestorie prospettate. Tale apprezzamento è infatti integralmente rimesso alla piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità che fa capo all'Ente nello svolgimento dell'attività amministrativa (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR, nonché deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 3/2016/PAR).

Ciò posto e con i limiti sopra precisati, il quesito può essere scrutinato nel merito.

2. Nel merito, come accennato in punto di fatto, il quesito qui in esame ha ad oggetto la definizione dell'ambito applicativo del c.d. divieto di "soccorso finanziario" dell'ente locale nei confronti della società partecipata posto dall'art. 14 del d.lgs. 175/2016, con particolare riferimento alla deroga prevista dal comma 5.

La disposizione citata, dopo aver posto il divieto generale, per le amministrazioni pubbliche, di *"sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, ... 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"*, definisce i casi e le condizioni in cui il divieto in parola è suscettibile di deroga. Lo stesso comma 5 aggiunge infatti che *"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"*.

In tale contesto normativo, il comune di Gallarate chiede di sapere se anche gli eventuali contributi pubblici previsti dal contratto di servizio in favore della società che gestisca il servizio di trasporto pubblico locale, dovuti a copertura "residuale" del costo dei servizi resi, siano riconducibili alla nozione di "trasferimento straordinario" a cui si riferisce il generale divieto di soccorso finanziario posto dall'art. 14, co. 4, del d.lgs. 175/2016 e la fattispecie in deroga ivi delineata. Ovvero

se, come prospettato dall'Ente, tali contributi sfuggano all'ambito di applicazione della norma in virtù della loro natura di corrispettivo per prestazioni rese dalla società partecipata.

Le disposizioni di interesse nel caso di specie sono state oggetto di esame da parte della magistratura contabile, la quale ha osservato che *«le norme che prevedono deroghe al divieto di “soccorso finanziario” sono essenzialmente limitate ad ipotesi in cui i trasferimenti alle società siano corrispettivi di prestazioni di pubblico interesse resi dalla stessa oppure siano giustificabili in relazione alla realizzazione di un programma di investimenti»*. Per tale ragione, *«le disposizioni in parola sono state considerate espressione, o meglio, confermativa di un principio generale secondo cui, in un'ottica di abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e soggetti in condizioni di precarietà economico-finanziaria, deve ritenersi fortemente limitata per le amministrazioni locali, considerato l'uso di risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari. Ne deriva, pertanto, che un ente locale che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione. E, come ovvio, la motivazione degli eventuali interventi decisi in tal senso potrà essere oggetto di valutazione secondo i parametri della legalità finanziaria, ovvero anche in rapporto ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità su cui l'azione amministrativa si regge (articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e articolo 97 della Costituzione)»* (deliberazione Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 84/PAR/2018).

In altre parole, la natura di corrispettivo della eventuale contribuzione decisa dall'ente in favore della società che gestisca un servizio di pubblico interesse non esclude la riconducibilità del contributo economico alla nozione di “trasferimento straordinario” ai sensi dell'art. 14, co. 5, del d. lgs. 175/2016.

Ad avviso di questa Sezione, tale lettura rigorosa della disposizione appare pienamente condivisibile e senz'altro riferibile all'ipotesi in cui il trasferimento economico venga disposto in virtù di una clausola del contratto di servizio che consenta l'automatica compensazione dei costi non altrimenti coperti e, in ultima analisi, della differenza tra quanto programmato e quanto fatturato.

Simili clausole contrattuali, sulla cui illegittimità questa Sezione si è già espressa con deliberazione n. 380/2012/PRSE, ove consentissero di prescindere da qualsivoglia valutazione prodromica delle perdite, risulterebbero in contrasto con la necessità di un'adeguata programmazione del corrispettivo in sede predisposizione del contratto di servizio e con il connesso principio di efficienza della gestione esternalizzata.

Se è vero, infatti, che la determinazione del corrispettivo per la prestazione di servizi pubblici locali deve prevedere un contributo economico a carico dell'ente concedente tale da compensare il "costo sociale" del servizio universale e compensare lo squilibrio economico che tale funzione sociale comporta, è però altrettanto vero che la programmazione del corrispettivo, concordato tra le parti, deve avvenire in ossequio al principio di legalità finanziaria. In tale prospettiva, come osservato dalla citata deliberazione di questa Sezione n. 380/2012/PRSE, il corrispettivo *"non deve essere eccessivo"*, perché ciò *"finirebbe per favorire una produzione in condizione di inefficienza"*; ma neppure *"sottodimensionato, ma fissato in modo ragionevole e adeguato alla prestazione richiesta"*, perché *"in caso contrario, si determinerà la progressiva erosione del patrimonio netto del soggetto partecipato che, costretto a produrre in perdita, accumulerà debiti che poi l'ente socio potrebbe essere chiamato ripianare"*.

Muovendo da tali presupposti, la pronuncia richiamata sottolinea altresì che *"un'errata programmazione o un manchevole esercizio delle prerogative di controllo nell'esecuzione dei contratti possono determinare la lievitazione dei costi di produzione e arrecare danno alle finanze del Comune"*.

Per tale ragione la legge prevede che le condizioni di efficienza del servizio e le condizioni di equilibrio finanziario della gestione siano regolate nel contratto di

servizio, nel quale deve necessariamente essere inserito, tra l'altro, proprio l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Tali considerazioni, qui integralmente condivise, conducono a ritenere che l'eventuale trasferimento di risorse per la copertura di costi sostenuti dal gestore per l'erogazione della prestazione di servizio pubblico, ulteriori rispetto a quelli originariamente definiti e programmati con il contratto di servizio, assuma carattere straordinario e debba essere ricondotto alla disciplina dell'art. 14, co. 5, del d.lgs. 175/2016, quand'anche effettuato in adempimento di un'obbligazione contrattuale.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - esprime il proprio parere nei termini suddetti.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 21 aprile 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

22 aprile 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)