

Soccorso finanziario vietato anche per le aziende speciali

Anche per le aziende speciali vige il divieto di soccorso finanziario

di Ulderico Izzo*

«Il divieto di soccorso finanziario espressamente previsto per le società a partecipazione pubblica si applica anche alle aziende speciali perché esso è un principio di ordine pubblico fondato su esigenze di economicità e razionalità dell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato». Questo è il principio di diritto che emerge dalla, rilevante e complessa, sentenza resa dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione siciliana, numero 130 del 6 maggio del 2025.¹

La decisione dei giudici siciliani offre lo spunto per una riflessione circa la preclusione del soccorso finanziario a favore di organismi partecipati in condizioni di precarietà economico finanziaria, alla luce dei principi elaborati, dalla più recente giurisprudenza costituzionale. Altresì, la sentenza pone in evidenza i profili di responsabilità erariale a carico dei soggetti che hanno, volontariamente, eluso il divieto, la cui fattispecie è chiarita dall'articolo 14 del d.lgs. n.175/2016.²

Il fatto processuale

La procura regionale della sezione siciliana ha convenuto in giudizio il dirigente del servizio partecipate di un comune del Ragusano, i componenti dell'organismo straordinario di liquidazione e i componenti del Collegio dei revisori dei conti di detto comune, al fine di sentirli condannare al risarcimento del danno derivante dagli indebiti pagamenti effettuati in favore di una azienda speciale, per la quale il Consiglio Comunale, da tempo, ne aveva disposto la relativa liquidazione, in violazione del divieto di soccorso finanziario.

L'attività del pubblico ministero contabile nasce da un espo-

La decisione dei giudici siciliani offre lo spunto per una riflessione circa la preclusione del soccorso finanziario a favore di organismi partecipati in condizioni di precarietà economico finanziaria, alla luce dei principi elaborati, dalla più recente giurisprudenza costituzionale

** Dirigente S. S. N.
Revisore dei conti in EE. LL. e
società a partecipazione pubblica*

1. Corte dei conti, sez. giur. Regione siciliana, sent. 06.05.2025 n.130, disponibile su www.corteconti.it

2. F. Fimmano, *Il sistema delle "responsabilità" derivanti dalla "mala gestio" delle partecipate pubbliche*, in *Le società* n.12/2022.



sto del Segretario Generale comunale che segnalava alla procura erariale due provvedimenti dirigenziali, attraverso i quali l'ente locale aveva disposto pagamenti in favore dei creditori dell'azienda speciale in liquidazione in aperta violazione del predetto divieto, ritenuto applicabile appunto anche alle aziende speciali soprattutto se esse sono poste in fase di liquidazione.³

La sentenza si conclude con la condanna di tutti i convenuti.

Le aziende speciali nell'ordinamento giuridico italiano

Ai sensi dell'art. 114, co. 1 del TUEL «L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del Codice civile».

L'azienda speciale, quindi, è un ente pubblico appartenente alla classe degli enti strumentali dell'ente locale, dotato di personalità giuridica ed autonomia patrimoniale e impen-

3. Azienda Speciale "AMFM" (Azienda Municipale Fiere e Mercati) già posta in liquidazione con delibera di C.C. di Vittoria, n. 174 del 12.09.2017

ditoriale tale per cui, rispetto all'ente locale dominus, essa presenta separazione di patrimonio e di bilancio e deve conformare la sua attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità con obbligo di equilibrio economico ai sensi dell'art. 114, co. 4 del TUEL nel testo vigente a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.⁴

L'azienda speciale è un «soggetto di diritto a sé stante, indipendente e diverso dall'ente locale che lo ha costituito, vale a dire uno strumento per la gestione di un servizio pubblico. Al Comune compete l'approvazione degli atti fondamentali dell'azienda speciale: il piano-programma comprendente il contratto di servizio, i bilanci economici di previsione pluriennale e annuale, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio. Anche lo statuto, al momento della costituzione dell'azienda speciale, viene approvato dal consiglio comunale. Spetta, pertanto, all'azienda procedere autonomamente, secondo le regole di economicità che caratterizzano l'esercizio di un'impresa, nel perseguimento dei fini posti dell'ente locale». Tali caratteristiche sono proprie dell'azienda speciale sin dalla originaria previsione di cui all'art. 23, L. 7 agosto 1990, n. 142".⁵

La Corte suprema ha definito l'azienda speciale come «l'ente strumentale dell'ente pubblico territoriale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (approvato dal consiglio dell'ente territoriale), istituito per la gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto, nell'ambito delle competenze dell'ente territoriale stesso, la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" e quale "ente pubblico strumentale dell'ente locale che lo costituisce, dovendo istituzionalmente perseguire non finalità proprie ma dell'ente locale che le conferisce il capitale di dotazione, ovvero i beni che vengono assegnati al momento della costituzione dell'azienda; è sottoposta al controllo dell'ente locale, il quale, fra l'altro, approva i bilanci annuale e pluriennale e quello di esercizio, verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura dei costi sociali preventivamente determinati».^{6 7}

L'azienda speciale è un soggetto di diritto a sé stante, indipendente e diverso dall'ente locale che lo ha costituito, vale a dire uno strumento per la gestione di un servizio pubblico

4. I. Cavallini, E. Rivola M. Orsetti, *La società in house e l'azienda speciale a confronto: prospettive e criticità di modelli in evoluzione*, in *Azienditalia* n.3/2024.

5. Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 2/2014/QMIG.

6. Cass. civ., sez. Lavoro, n. 3984 del 9 febbraio 2023: ha evidenziato come sia pacifico che le aziende speciali, previste e disciplinate dall'articolo 114 del Dlgs 18 agosto 2000 n. 267, sono enti strumentali del Comune, istituiti per l'esercizio di servizi sociali pubblici in alternativa alla gestione diretta e destinati a rimanere in vita fino a quando permanga la relativa scelta; nonostante il riconoscimento, per ragioni funzionali, della personalità giuridica e della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine, costituiscono parti del Comune nel quadro unitario del suo

Con la legge di stabilità del 2014 (L. 27 dicembre 2013, n. 147) è stata introdotta per le aziende speciali una disciplina più stringente sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica e sul controllo da parte della P.A. in termini, per quanto qui rileva, di accantonamento contabile delle risorse, nei bilanci degli enti territoriali, in caso di risultato di esercizio o saldo finanziario negativo registrato nell'esercizio precedente e di adozione dei provvedimenti di liquidazione in caso di perdite pluriennali.⁸

Tale obbligo di accantonamento contabile viene meno se l'azienda speciale è stata posta in liquidazione avendo l'ente locale *dominus* optato per la non prosecuzione dell'attività aziendale per cui le relative risorse già accantonate sono rese disponibili.⁹

Il divieto di soccorso finanziario

L'art. 14, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016 stabilisce che «Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del

assetto ordinamentale, sicché gli atti emanati configurano determinazioni riferibili all'ente territoriale che incide, oltretutto, sui processi decisionali dell'azienda speciale attraverso un'ampia ingerenza negli atti gestionali e organizzativi e una penetrante azione di controllo.

7. Cass. civ., Sez. II, sent. n. 9219/2014.

8. I. Cavallini – M. Orsetti, *L'Azienda Speciale: un modello attuale per la gestione dei servizi pubblici*, in *Azienditalia* n.10/2019.

9. Corte dei conti, ex multis: SRC Liguria, del. n. 24/2017/PAR; SRC Piemonte, del. n. 3/2018/PAR.

Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, 6 di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma».

La norma in discorso prevede il divieto di “*soccorso finanziario*” da parte degli enti pubblici partecipanti in favore dell'organismo societario partecipato.¹⁰

Il divieto in questione che non consente al socio pubblico di ricapitalizzare l'organismo societario rientra in quell'azione legislativa finalizzata ad azzerare gli abusi derivanti da un uso improprio delle risorse pubbliche a favore di società o organismi pubblici.

Come osservato da attenta dottrina è pur vero che l'articolo 97 comma 1 della carta costituzionale stabilisce che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'unione europea, “*assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*” ciò significa che l'ente pubblico è tenuto ad agire, nella sua qualità di socio, in massima aderenza alla vocazione lucrativa dell'organismo societario, chiamato a contribuire all'equilibrio delle finanze pubbliche, invece che come troppo spesso avvenuto alla dissipazione dell'investimento pubblico.¹¹

La presenza del divieto cristallizzato al comma 5 dell'articolo 14 del T.U.S.P., di fatto, individua l'inesistenza di una vera e propria libertà di impresa dell'ente pubblico partecipato che deve conformarsi al precetto costituzionale di necessaria economicità con la conseguente riduzione delle opzioni disponibili per sanare situazioni di crisi o di insolvenza nonché la creazione del rischio di una interruzione dell'erogazione del servizio pubblico.¹²

La giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato da tempo, che deve essere abbandonata la logica del salvataggio ad ogni costo di enti in situazione di difficoltà economico-finanziaria. Il socio pubblico che intenda farsi carico delle obbligazioni sociali è tenuto ad evidenziare la ragione economico giuridica dell'operazione, posto che, alla luce dei principi di sana gestione finanziaria, l'assunzione da parte sua di debiti altrui può essere giustificata solo dalla sussistenza di un prevalente interesse pubblico (assicurare la

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

10. Divieto già precedentemente previsto dall'art. 6, comma 19, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv., con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

11. F. Goisis- E. Codazzi, *Crisi di impresa di società a partecipazione pubblica*, in *Le Società* (a cura di F. Cerioni), 2023.

12. F. Capalbo, *Genesis, Emersione e Gestione della Insolvenza nelle Società Partecipate dalle Amministrazioni Pubbliche: Profili Contabili e Finanziari*, in *Le società pubbliche: ordinamento, crisi ed insolvenza*, Francesco Fimmanò, Giuffrè, ed., 2011.

continuità del servizio gestito dalla società; recuperare beni immobili indisponibili necessari per la prestazione del servizio.¹³

La stessa giurisprudenza contabile ha ulteriormente precisato, al riguardo, che la sussistenza dell'interesse pubblico a giustificazione dell'accollo, deve essere adeguatamente motivata alla luce degli scopi istituzionali e della necessità di perseguire i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa soprattutto in termini di razionalità economica.¹⁴

Proprio il riferimento alla razionalità economica ha portato ad escludere, di regola, l'ammissibilità di interventi di soccorso finanziario nei confronti di società e organismi partecipati o altrimenti collegati alla pubblica amministrazione che si trovino in condizioni di irrimediabile dissesto o che, comunque, appaiano privi di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione.¹⁵

Il rigore della norma è comprovato dall'eccezionalità dei casi in cui la stessa ammette l'ausilio finanziario da parte dell'ente partecipante in quanto «Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero 7 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».

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

13. Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 98/2013/PAR e n. 410/2016.

14. Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE; n. 337/2013/PAR; n. 42/2014/PAR; n. 15/2015/PRSE.

15. Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 410/2016.

di risanamento.

Il divieto di soccorso finanziario previsto espressamente per le società partecipate si applica per costante giurisprudenza contabile anche alle aziende speciali in quanto esso è un principio di ordine pubblico economico “fondato su esigenze di economicità e razionalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza del mercato”.¹⁶ ()).

Tale divieto trova a maggior ragione applicazione agli “enti partecipati” strutturalmente in squilibrio posti in liquidazione senza alcuna prospettiva di continuità aziendale i 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”.¹⁷

Inoltre, la giurisprudenza contabile, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, con il parere 157/2020/PAR, fornisce una lettura sistematica dell’operatività del principio contenuto nell’art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016.

Come noto, l’art. 14, comma 5, TUSP ribadisce, a livello normativo, il divieto di soccorso finanziario, prevedendo 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 2482ter 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.

La giurisprudenza contabile ha, da un lato, chiarito che tale divieto è il necessario corollario del superamento della logica del “salvataggio a tutti i costi” di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di crisi non reversibili; dall’altro lato, ha progressivamente perimetrato l’ambito di concreta operatività di tale principio.¹⁸

16. Corte dei conti, SRC Lombardia, del. n. 296/2019/PAR.

17. Corte dei conti, SRC Marche, del. N.45/2024/PAR.

18. Nella pronuncia in esame si ribadisce che il divieto in parola opera anche nei confronti dei consorzi e, a maggior ragione, nei confronti di quegli enti che versano già in uno stato di liquidazione, in quanto un eventuale apporto finanziario da parte delle amministrazioni pubbliche partecipanti finirebbe per tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale. Il divieto di soccorso finanziario, come, altresì, noto, già a livello normativo prevede delle eccezioni alla sua piena

Rispetto al divieto del soccorso finanziario, chiare coordinate provengono dalla Corte costituzionale con la sentenza 5 giugno 2023, n. 110 con cui viene ribadito che «il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento».¹⁹

Tale principio vale anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

Il T.U.S.P. svolge una funzione di “*salvaguardia degli equilibri di bilancio*”, e le sue norme definiscono uno status giuridico speciale delle società a partecipazione pubblica, diverso rispetto a quello ordinario delle società.²⁰

La ratio ispiratrice della riforma è stata la razionalizzazione delle partecipazioni al fine di contenere la spesa pubblica e di evitare che l'opzione per la gestione esternalizzata dei servizi pubblici diventi un mezzo per eludere i vincoli di finanza pubblica.

Conclusioni

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

Nonostante la norma si riferisca direttamente solo ad organismi strutturati in forma di società di capitali si può ritenere che essa sia estensibile anche alle aziende speciali che integrano, parimenti, “*realità operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale*”.²¹

operatività. La Sezione abruzzese ricorda, al riguardo, che “*un ipotetico sostegno finanziario nei confronti di un organismo partecipato, indipendentemente dalla natura giuridica dello stesso, deve essere preceduto da un puntuale e specifico piano di risanamento, che fornisca una analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni oltre che di interesse sociale, di convenienza economica e sostenibilità finanziaria*”.

19. Corte cost., sentenza n. 194 del 2020.

20. Core dei conti, SRC Basilicata, 29 aprile 2021, n. 31/2021/PRSP.

21. Corte dei conti, SRC Campania, 9 maggio 2022, n.24/2022/PAR.