

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta da

Umberto Luigi Cesare

Giuseppe Scotti

- Presidente -

Luigi Abete

- Consigliere -

R.G.N. /2020

Roberto Giovanni Conti

- Consigliere -

Cron.

Paolo Catallozzi

- Consigliere Rel. -

CC - 21/02/2024

Eleonora Reggiani

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n.

/2020 R.G. proposto da

straordinaria, in persona del Commissario straordinario *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall', con domicilio eletto  
presso il suo studio, sito in Torino,

- ricorrente -

, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dall'avv. , con domicilio eletto  
presso il suo studio, sito in

- ricorrente incidentale -

contro

, in persona dei rispettivi

Numero registro generale	2020
Numero sezionale	2024
Numero di raccolta generale	/2024
Data pubblicazione	14/03/2024

Sindaci *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'  
, con domicilio eletto presso il suo studio, sito in

- *controricorrenti* -

in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato  
e difeso dall'avv. , con domicilio eletto presso il suo  
studio, sito in

- *controricorrente* -

in  
di  
i  
in  
personata dei legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e  
difesi dagli o

, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, sito in

- *controricorrenti, ricorrenti in via incidentale* -

- *intimato* -

- *intimato* -

avverso le sentenze della Corte di appello di Torino nn. /2018 e  
1910/2019, depositate, rispettivamente, il 23 luglio 2018 e il 29  
novembre 2019.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024

dal Consigliere Paolo Catallozzi

**RILEVATO CHE:**

- il -

straordinaria propone ricorso per cassazione avverso la sentenza non definitiva della Corte di Appello di Torino, depositata il 23 luglio 2018, nonché quella definitiva della medesima Corte, depositata il 28 novembre 2019, dichiarative della nullità del lodo arbitrale, sottoscritto il 10 febbraio 2016, che aveva condannato gli enti locali partecipanti al Consorzio, con l'eccezione del e del

, a ripianare le perdite da questi subite e maturate negli anni 2009-2013, mentre aveva respinto le domande risarcitorie avanzate dal Consorzio medesimo;

- nelle sentenze impugnate si dà atto che: con atto pubblico del 26 ottobre 2002 i Comuni di

avevano deliberato di partecipare ad un unico ente consortile, ai sensi dell'art. 31 t.u. enti locali denominato , al quale veniva affidata la gestione dei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, acquedotto e depurazione; a far data dall'anno 2008 il bilancio del Consorzio aveva evidenziato una significativa perdita sfociata nell'apertura della procedura di amministrazione straordinaria; il Commissario Giudiziale aveva promosso un giudizio arbitrale nei confronti degli enti partecipanti chiedendo di accertare il grave inadempimento di questi ultimi all'obbligo statutario di ripartire, in base alle quote di partecipazione, le perdite risultanti dal bilancio consuntivo e di condannare i predetti al risarcimento del danno subito dal Consorzio;

Numero registro generale	2020
Numero sezionale	2024
Numero di raccolta generale	'2024
Data pubblicazione	14/03/2024

- ha riferito che il Collegio Arbitrale aveva accolto tale domanda in virtù del disposto dell'art. 28 dello Statuto – giudicato legittimo in quanto coerente con l'art. 194, primo comma, lett. b), t.u. enti locali – che poneva a carico degli enti l'obbligo di provvedere, in proporzione alle loro quote di partecipazione, al ripianamento di perdite risultanti dal bilancio consuntivo, ritenendo che non trovasse applicazione al caso in esame l'art. 6 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, sia perché entrato in vigore in epoca successiva all'approvazione della richiamata disposizione statutaria, sia perché avente un ambito di operatività che non si estendeva ai consorzi quali quello in oggetto;
- ha, quindi, accolto il gravame proposto dagli enti locali soccombenti nel giudizio arbitrale osservando che il predetto art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010 trovava applicazione anche agli organismi strumentali degli enti locali, quale quello in esame, e vietava a questi ultimi di ripianare le perdite degli enti gestori di servizi pubblici, con disposizione che aveva natura di norma imperativa in quanto rientrante nell'ambito dell'ordine pubblico economico e finanziario e che, benché riferita alle società, doveva estendersi in via analogica anche ai predetti organismi;
- ha, quindi, ritenuto che un'eventuale responsabilità degli enti consorziati per le perdite riportate dal consorzio poteva astrattamente ipotizzarsi solo per quelle maturate dall'esercizio 2008 fino al 31 maggio 2010 (ossia, in epoca anteriore all'entrata in vigore del menzionato art. 6, comma 19) e limitatamente a quelle dipendenti da costi derivanti da attività riconducibili all'esercizio dei servizi pubblici, ha concluso nel senso che dalla documentazione prodotta in giudizio non era possibile accettare l'esistenza di tali costi;
- il ricorso è affidato a cinque motivi;
- la l . . . , intervenuta nel giudizio arbitrale in senso adesivo al Consorzio, spiega ricorso incidentale, affidato a cinque motivi, sostanzialmente sovrappponibili a quelli del .



Numero registro generale 2020  
Numero sezionale /2024  
Numero di raccolta generale 2024  
Data pubblicazione 14/03/2024

- avverso tali ricorsi resistono con distinti controricorsi i

- al solo ricorso della amministrazione straordinaria resiste, con distinti controricorsi, sia il

, i quali ultimi propongono, altresì, ricorso incidentale affidato a un unico motivo;  
- gli altri soggetti intimati non spiegano alcuna difesa;  
- il

e il depositano memoria ai sensi dell'art. 380-bis.1 cod. proc. civ.;

**CONSIDERATO CHE:**

- con il primo motivo la ricorrente principale e la lamentano la violazione e falsa applicazione di norme, per aver la sentenza impugnata predicato la nullità sopravvenuta dell'art. 28 dello Statuto del Consorzio per contrasto con l'art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010;
- contestano, in particolare, l'affermazione della Corte di appello secondo cui tale disposizione normativa, dettata per le società pubbliche, dovesse essere interpretata analogicamente anche agli

Numero registro generale /2020

Numero sezionale /2024

Numero di raccolta generale /2024

organismi strumentali degli enti locali diversi dalle società; Data pubblicazione 14/03/2024

- il motivo è fondato;
- va premesso che, secondo quanto accertato dalla Corte di appello e non oggetto di contestazione in questa sede, alcuni Comuni e Comunità montane hanno istituito il Consorzio ricorrente, ai sensi dell'art. 31 t.u. enti locali, allo scopo di dotarsi di un organismo cui affidare lo svolgimento di determinati servizi pubblici locali e altre attività economiche d'interesse per le collettività di riferimento;
- tale figura organizzativa, anche identificata con l'espressione «consorzio-azienda», è espressamente prevista dal predetto art 31 t.u. enti locali, il quale stabilisce che 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'art. 114 del medesimo testo unico, in quanto compatibili;
- siffatti consorzi costituiscono, dunque, forme associative dotate di personalità giuridica e si pongono quali strutture strumentali all'espletamento dei compiti propri di tutti i soggetti partecipanti;
- non è del pari controverso quanto accertato dalla Corte territoriale in ordine al fatto che l'art. 28 dello Statuto prevedeva, al quarto comma, l'obbligo dei partecipanti al Consorzio di ripianare eventuali perdite risultanti al bilancio consuntivo, al netto dell'utilizzo di fondi di riserva disponibili determinato all'assemblea, in proporzione delle quote di partecipazione;
- orbene, il giudice di appello ha ritenuto che l'art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010, nel vietare, in linea generale, alle amministrazioni pubbliche di compensare o ripianare le perdite delle società partecipate non quotate trovava applicazione, in via analogica, anche con riferimento agli enti non aventi struttura societaria, quale il Consorzio ricorrente e, costituendo una norma imperativa di ordine pubblico economico e finanziario, la sua inosservanza da parte degli arbitri determinava la nullità del lodo impugnato;



Numero registro generale /2020

Numero sezionale /2024

Numero di raccolta generale /2024

Data pubblicazione 14/03/2024

- tale disposizione normativa stabilisce quanto segue: «**Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate 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 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. 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»;**

- l'esame della norma consente di evidenziare che il cd. divieto di assistenza finanziaria ivi introdotto fa espressamente riferimento alle società pubbliche;

- a sostegno di tale conclusione depongono inequivoci elementi testuali, quali l'espresso e reiterato riferimento al modello societario e il richiamo all'art. 2447 cod. civ., che ha ragione d'essere solo se raccordato a enti societari;

- la limitazione dell'applicazione dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010 all'ambito delle società è stata, peraltro, confermata dal d.lgs. 19

Numero registro generale	2020
Numero sezionale	/2024
Numero di raccolta generale	/2024
Dato pubblicazione	14/03/2024

agosto 2016, n. 175 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), il cui art. 14, quinto comma, dispone che le amministrazioni non possono effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate;

- l'insuperabile dato testuale non consente, dunque, di estendere l'ambito di applicazione della norma anche ai consorzi in esame, poiché non riconducibili alla nozione di società pubblica;
- il fatto che si tratti di soggetti non assimilabili agli enti societari si evince, altresì, dall'art. 35, ottavo comma, l. 28 dicembre 2001, n. 448, con cui, al fine di contenere i costi degli enti pubblici locali, è stabilito che le aziende speciali e i consorzi di cui all'art. 31, ottavo comma, t.u. enti locali devono essere trasformati in società di capitali ai sensi dell'art. 115 del medesimo testo unico: infatti, la necessità di una loro trasformazione in società di capitali rende palese la diversa natura giuridica loro riconosciuta da parte del legislatore;
- non rileva, ai fini dell'applicazione analogica dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010, che il Consorzio non sia stato sottoposto a detto processo di trasformazione, in quanto non è sufficiente a travalicare il dato normativo la circostanza che si sia concretizzata una violazione di legge, restando chiara la diversa natura giuridica dei due soggetti, l'uno consorzio e la altra società pubblica;
- né, poi, è possibile pervenire – come, invece, ritenuto dalla Corte di appello – all'estensione della disposizione in esame ai consorzi di cui all'art. 31 t.u. enti locali attraverso il procedimento analogico, difettando il necessario presupposto dell'assenza di una disciplina della situazione in esame;
- si evidenzia, infine, che la giurisprudenza contabile richiamata nella Corte di appello a sostegno della tesi seguita si limita a sottolineare l'obiettivo perseguito dal legislatore con l'introduzione dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010, individuato nell'evitare interventi

tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo e, in tal modo, nel porre un freno alla prassi seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire perdite strutturali;

- tale giurisprudenza non sembra affermare l'applicazione, neanche in via analogica, di tale norma anche ai consorzi, evidenziando solo che le esigenze sottese all'approvazione dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010, così come da altre norme che si sono succedute nel tempo, escludono l'esistenza di un obbligo generale dell'ente locale di ripianare automaticamente le perdite gestionali registrate dal consorzio, ma non escludono né l'applicazione dell'art. 194, primo comma, lett. b), t.u. enti locali, secondo cui i comuni riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da copertura di disavanzi di consorzi, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio e il disavanzo derivi da fatti di gestione, né la possibilità che il Comune deliberi l'accordo dei debiti del consorzio nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali e nel rispetto degli ordinari canoni di razionalità economica;
- all'accoglimento del primo motivo segue l'assorbimento del secondo motivo del ricorso principale e di quello della Unicredit s.p.a., con cui è fatto valere l'omesso esame di un fatto decisivo e controverso del giudizio, individuato nel presupposto per l'applicazione dell'art. 6, comma 19, d.lgs. n. 78 del 2010 (registrazione, per tre esercizi consecutivi, di perdite di esercizio ovvero utilizzazione di riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali);
- con il terzo motivo dei due ricorsi si censura la sentenza di appello nella parte in cui ha ritenuto che l'apertura della procedura concorsuale abbia reso inefficace l'art. 28 dello Statuto, in ragione del venir meno del potere di controllo degli enti consorziati, in quanto strettamente

Numero registro generale 2020  
Numero sezionale /2024  
Numero di raccolta generale /2024  
Data pubblicazione 14/03/2024

dipendenti;

- il motivo è inammissibile;
- il giudice di appello, sul punto, pur riconoscendo la fondatezza del motivo di gravame proposto dal ....., imperniato sull'argomento che l'apertura della procedura concorsuale, determinando l'esautoramento (anche) dell'assemblea, avrebbe reso inefficace l'art. 28 dello Statuto, ha rilevato che la sostanziale coincidenza temporale del decreto di sottoposizione del Consorzio ad amministrazione straordinaria e dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 19, d.l. n. 70 del 2010 determinava l'assenza di concreta rilevanza di tale censura;
- deve, dunque, concludersi nel senso che la sentenza, lungi dall'accogliere il motivo di appello, lo ha ritenuto assorbito;
- con il quarto motivo la ricorrente principale e la deducono la violazione e falsa applicazione di norme, per aver la Corte di appello interpretato l'art. 28 dello Statuto nel senso di ritenere che non imponesse agli enti consorziati la copertura di perdite diverse da quelle generate da costi sociali riguardanti i pubblici servizi e le attività agli stessi connesse;
- il motivo è fondato;
- la Corte di appello ha ritenuto di dover interpretare l'art. 28 dello Statuto del Consorzio nel senso che l'obbligo di ripianamento delle perdite si riferisse alle sole perdite derivanti dall'esercizio di attività statutariamente previste riconducibili alla gestione di servizi pubblici, ritenendo che una siffatta interpretazione fosse imposta da esigenze di coerenza sia con l'art. 114 t.u. enti locali, che fa esclusivo riferimento ai costi sociali, sia con le norme imperative in tema di finanza locale;
- a tal ultimo riguardo, ha evidenziato che una siffatta interpretazione si imponeva anche in applicazione del criterio di cui all'art. 1367 cod. civ., in quanto la opposta tesi interpretativa, secondo cui l'obbligo di ripianamento previsto statutariamente avrebbe a oggetto tutte le



perdite risultanti dal bilancio, condurrebbe alla rilevazione della nullità della clausola;

- orbene, si osserva che nell'interpretazione di una clausola statutaria, da condurre secondo i criteri ermeneutici dettati per i contratti (cfr. Cass. 4 settembre 2012, n. 14775), il primo strumento da utilizzare è il senso letterale delle parole e delle espressioni adoperate, mentre soltanto se esso risulti ambiguo può farsi ricorso ai canoni strettamente interpretativi contemplati dall'art. 1362 all'art. 1365 cod. civ. e, in caso di loro insufficienza, a quelli interpretativi integrativi previsti dall'art. 1366 c.c. all'art. 1371 c.c. (cfr. Cass. 11 novembre 2021, n. 33451);
- infatti, l'art. 1362 c.c., allorché nel primo comma prescrive all'interprete di indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti senza limitarsi al senso letterale delle parole, non svaluta l'elemento letterale del contratto ma, al contrario, intende ribadire che, qualora la lettera della convenzione, per le espressioni usate, riveli con chiarezza ed univocità la volontà dei contraenti e non vi sia divergenza tra la lettera e lo spirito della convenzione, una diversa interpretazione non è ammissibile (cfr. Cass. 26 aprile 2023, n. 10967; Cass. 22 agosto 2019, n. 21576);
- in ogni caso, il principio della conservazione degli effetti utili del contratto, previsto dall'art. 1367 cod. civ., può trovare applicazione solo quando il senso del contratto o di una sua clausola sia rimasto oscuro o ambiguo nonostante l'utilizzo dei principali criteri ermeneutici (letterale, logico e sistematico) e, comunque, la conservazione del contratto non può mai comportare una interpretazione sostitutiva della volontà delle parti, dovendo in tal caso il giudice dichiarare, ove ne ricorrano gli estremi, la nullità del contratto o della clausola (cfr. Cass. 23 luglio 2018, n. 19493; Cass. 22 dicembre 2011, n. 28357);
- la Corte di appello, nell'ignorare il dato testuale dell'art. 28 dello Statuto in favore di criteri idonei a condurre a una interpretazione maggiormente coerente con previsioni ordinamentali, la cui violazione

avrebbe determinato la nullità della clausola, non ha fatto corretta applicazione dei riferiti principi;

- all'accoglimento del quarto motivo di ricorso segue l'assorbimento del quinto motivo del ricorso principale e di quello della Unicredit s.p.a., con cui ci si duole della violazione e falsa applicazione di norme e dell'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio in relazione alla ritenuta esclusione di alcune delle attività svolte dal Consorzio dal suo oggetto sociale;

- il ricorso incidentale degli enti locali va dichiarato inammissibile, in quanto, pur se qualificato come condizionato, non è giustificato dalla soccombenza, atteso che la parte è rimasta completamente vittoriosa nel giudizio di appello, per cui non può essere proposto al fine di risollevarne questioni che non sono state decise dal giudice di merito perché assorbite dall'accoglimento di altra tesi avente carattere preliminare, ferma restando la facoltà della parte di riproporle dinanzi al giudice del rinvio (cfr. Cass. 25 ottobre 2023, n. 29662; Cass. 6 giugno 2023, n. 15893);

- la sentenza impugnata va, pertanto, cassata con riferimento ai motivi accolto e rinviata, anche per le spese, alla Corte di appello di Torino, in diversa composizione

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo e il quarto motivo del ricorso principale e di quello incidentale della ..., dichiara inammissibile il terzo e assorbiti i restanti; dichiara inammissibile il ricorso incidentale della

; cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia, anche per le spese, alla Corte di appello di Torino, in diversa composizione.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, t.u. spese giust., dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte di tali ultimi ricorrenti incidentali, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nell'adunanza camerale del 21 febbraio 2024.

Il Presidente  
Umberto L.C.G. Scotti

