



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 marzo 2015, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	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 in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e 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 cost. 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 inoltrata dal Sindaco del Comune di Polverara(PD), prot. n. 780 del 16/2/2015 , acquisita al prot. CdC n.0000896-17/02/2015-SC_VEN-T9T;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n.29/2015 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Polverara(PD), con nota prot n.780 del 16/2/2015, acquisita al prot. CdC n. 0000896-17/02/2015-SC_VEN-T9T-R provoca, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, l'espressione del parere di questa Corte circa l'applicabilità del piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute - contemplato dall'art. 1, comma 612, della Legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Legge di Stabilità 2015) - alle partecipazioni ai "consorzi di servizi" tra enti locali ex art. 31 D.Lgs. 267/2000: e ciò, come sottolineato dalla anzidetta

richiesta, con particolare riguardo al fatto che l'art. 35, comma 8, della L. 448/2001 ha previsto la trasformazione di siffatti consorzi in società di capitali.

Con il quesito in esame, il Sindaco chiede altresì se, nel Piano di razionalizzazione previsto dalla norma in esame, dovranno essere contemplate, oltre che le partecipazioni (dirette) ai consorzi di servizi, anche le partecipazioni a società di capitali indirettamente possedute dal Comune per il tramite della partecipazione ai predetti consorzi.

DIRITTO

1. Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Polverara (PD), è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità

pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole "questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale", dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni

su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni operative sul versante gestionale.

2. La richiesta di parere avanzata dal Comune di Polverara assume, peraltro, un sufficiente carattere di generalità tale da poter consentire alla Sezione di esprimersi circa la corretta interpretazione e applicazione dell'art. 1 commi 611 e ss. della Legge di stabilità 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190): esso, in particolare, concerne l'esatta identificazione del perimetro d'azione lungo il quale dovrà dispiegarsi la *vis expansiva* del piano operativo di razionalizzazione, con particolare riguardo alle partecipazioni, sia di primo grado che di secondo grado, in consorzi di servizi.

Più specificamente, il comma 611 della Legge in esame stabilisce che *«...Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle*

partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni...».*

La disposizione, nel richiamare espressamente le disposizioni contenute nell' articolo 3, commi da 27 a 29 L. 244/2007, in tema di dismissione delle società e delle partecipazioni possedute dalle PP.AA., rinnova l'obbligo di valutare l'inerenza di esse rispetto alle funzioni istituzionali del singolo ente o amministrazione pubblica socia o partecipante. Peraltro, il *quid novi*, per quel che qui

interessa ai fini del quesito, che giustifica quindi la introduzione del precetto in questione, è dato dal fatto che dette partecipazioni, nella norma in esame, non sono più connotate da una stringente relazione di diretta inerenza, a differenza della versione definitiva dell'art. 3, co. 27 della Legge 24.12.2007, n. 244 e delineata (con la soppressione dell'inciso "o indirettamente") dall'art. 71 comma 1, lettera b), Legge 18.06.2009 n. 69: in guisa che le partecipazioni contemplate dall'anzidetto Piano di razionalizzazione sono, *expressis verbis*, sia quelle direttamente detenute dall'Ente che quelle indirettamente.

3. Peraltro, l'interrogativo se il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie pubbliche, da approvare entro il 31 marzo prossimo, debba concernere anche i consorzi previsti dall'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 (che prevede che *gli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possano costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili*) non può prescindere dalla compiuta analisi della disciplina normativa che concerne i consorzi stessi. E' noto, infatti, che (ex multis cfr. questa Sezione, parere 20 marzo 2013, n.77) sono stati individuate due categorie: *i consorzi di funzioni, nei cui confronti sono state dettate le norme limitative di cui all'art. 2, comma 186, 1. 23 dicembre 2009, n. 191, e i consorzi di servizi* (Corte

conti, Sez. Autonomie n.9/2015; sulla distinzione tra funzioni e servizi cfr. anche questa Sezione , n.185/2012). In proposito, è dato infatti rilevare che la legislazione fin qui intervenuta nell'ultimo periodo manifesta un dichiarato *sfavor* nei confronti dell'adesione alle forme associative, in un quadro che la Sezione ha già descritto con riferimento a specifici ambiti (cfr. delibera n. 283/2012/PAR). A tale ultimo riguardo, va sottolineato che, in precedenza, l'art. 2, comma 186, lett. e) della L. 23 dicembre 2009 n. 191, come modificato dall'art. 1, comma 1-quater del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito nella L. 26 marzo 2010, n. 42, aveva disposto la soppressione dei consorzi di funzione a partire dal 2011 (cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Piemonte, parere n. 101 del 30 dicembre 2010 e Sez. controllo Lombardia, parere n. 125 del 14 marzo 2011).

Per converso, *i consorzi di servizi sono finalizzati alla gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e non (igiene ambientale, servizio idrico integrato, trasporti etc.)* (Corte dei conti, Sez. Autonomie n.9/2015), così che, in base al combinato disposto degli artt. 31, 113 bis e 114 del d.lgs. n.267/2000, «*il Consorzio fra enti locali costituisce una delle possibili forme associative (alla pari di Convenzioni e Unioni), per la cui disciplina il legislatore richiama, in quanto compatibili, le norme previste per le Aziende speciali (cfr. art. 31 d.lgs. 267/200); di esso, tuttavia, viene messa in evidenza dalla giurisprudenza il carattere strumentale all'esercizio di servizi a favore di più enti locali: va*

sottolineato, infatti, come *"il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente 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"* (Cons. di Stato, n. 2605/2001, e in termini simili, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Le anzidette coordinate interpretative dimostrano che il Consorzio è *"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"* , il che importa, come logica conseguenza, che *"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"* (parere Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 27/2/2012 n. 42).

Di talché, al di là di singoli aspetti di somiglianza (come la convenzione costitutiva, che può farsi rientrare tra i contratti associativi) e pur, per certi versi, *ricalcando il modello delle società che gestiscono servizi pubblici locali* (Sez. Autonomie 9/2015), il fatto che sia stata riconosciuta ai consorzi ex articolo 31 TUEL natura di ente strumentale degli enti locali partecipanti (Cons. St., Sez. V, n. 2605/01; Cass., sez. unite civili, ordinanza n. 33691 del 10 ottobre 2002), induce a ritenere che il suddetto Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie non può concernere i consorzi di servizi di enti locali: e ciò proprio perché il consorzio tra enti locali non appare identificabile con la figura del consorzio d'impresa, prevista dall'articolo 2602 del codice civile. Il dato meramente testuale ha l'effetto, quindi, di escludere l'applicabilità della previsione contenuta nell'art. 3 co. 27 della l.24 dicembre 2007, n. 244, richiamato dall'art. 1 comma 611 ss. della legge 190/2014, poichè si riferisce esclusivamente alle partecipazioni societarie e, pertanto, non opera in relazione alle quote dei consorzi disciplinati dall'art. 2602 cod. civ. che siano possedute da enti locali (in termini, cfr. parere Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 27/2/2012 n. 42) .

Ciò evidentemente non toglie che tale piano operativo di razionalizzazione contemplato dalla normativa sopra citata possa riguardare la partecipazione in un consorzio se costituito in forma di società. Infatti, se pure esso costituisce, secondo quanto

affermato dalla delibera Sez. Aut n. 9/2015, *una modalità di gestione dei servizi pubblici locali e delle funzioni strumentali dell'ente (cfr. C. conti, sezione di controllo Lombardia, 11 maggio 2009, n. 196)*, mentre *i consorzi di sviluppo industriale a mente dell'art.36 della legge n.317/1991 vengono qualificati come enti pubblici economici qualifica (sono invece di carattere privatistico le questioni in materia di rapporto di lavoro)*, nondimeno l'oggetto sociale tipico del consorzio (l'organizzazione in comune di determinate fasi delle rispettive imprese) può essere perseguito anche mediante la costituzione di una delle società previste nei capi III e seguenti del titolo V del codice civile (società di persone e di capitali). Come ricordato dalla citata delibera Sez. Autonomie n. 9/2015, *Le società consortili sono regolate dall'art. 2615-ter c.c. La disciplina permette, dal punto di vista oggettivo, il perseguimento dello scopo consortile da parte di società commerciali e, sotto il profilo soggettivo, l'utilizzazione di queste ultime per realizzare lo scopo stesso.*

Ai sensi dell'art. 2615-ter, comma 2, c.c., l'atto costitutivo può stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro. In tal caso si costituisce il fondo consortile, avente la duplice funzione di dotazione dei mezzi patrimoniali necessari al conseguimento dello scopo sociale e di tutela dei terzi a fronte delle obbligazioni assunte dal consorzio. Inoltre, la struttura societaria dei consorziati rende applicabili le norme poste a tutela dell'integrità

del capitale sociale, ivi comprese quelle relative al regime di responsabilità (artt. 2325 e 2462 c.c.).

4. D'altro canto, non può essere trascurata l'importante circostanza - sottolineata dalla citata delibera Sezione Autonomie n. 9/2015- di una applicazione differenziata di talune, specifiche, discipline in tema di organismi partecipati: che, in alcuni casi, sono applicabili ad alcune tipologie di società e non ad altre, o che sono estensibili ad alcuni soggetti, anziché ad altri (ad esempio, la mobilità del personale dipendente dalle società partecipate e l'applicazione alle aziende speciali ex art. 1, comma 568-bis, d.l. n. 147/2014; oppure le disposizioni del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in ordine al perimetro della trasparenza ,in particolare art. 11, d.lgs. n. 33/2013; il consolidamento dei bilanci degli enti territoriali, in base al disposto dell'art. 11-bis, d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118; o, infine, l'applicazione del codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 163/2006).

All'esemplificazione svolta dalla citata delibera Sezione Autonomie, si potrebbe aggiungere la circostanza che, talvolta, ma ancora una volta solo a specifici fini (e in particolare ai fini degli equilibri e dei controlli interni), il legislatore prende in considerazione non solo le società partecipate, ma anche le Aziende e, più in generale, gli organismi partecipati (art 147 quater, comma 1 del Tuel che concerne le *società partecipate*, mentre al comma 4 contempla invece le *aziende non quotate*; art.

147 quinquies, comma 3, che riguarda invece, più genericamente, gli *organismi gestionali esterni*).

5. Purtuttavia, la distinzione tra enti e società – distinzione ,ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni, detenute dall'Ente locale , peraltro non nuova e che trovava, in un recente passato, uno specifico punto di emersione nelle norme contenute negli artt. 4 (concernenti solo le società) e 9 del d.l. 95/2012 (concernenti invece enti, agenzie, istituzioni), a cui erano dedicate specifiche, distinte, procedure (cfr. questa Sezione n.75/2013 e 77/2013), norme venute poi meno per effetto dapprima della pronuncia di Corte costituzionale n. 236/2013 e poi delle disposizioni contenute nella legge 147/2014 - non può, ai fini della redazione del Piano operativo, essere obliterata ed, anzi, trova rinnovata conferma, sia per l'esplicito richiamo alle regole già contenute nell'art. 3 comma 27 L. 244/2007, sia per il dato testuale contenuto nell'art. 1 comma 611 della legge 190/2014, che fa riferimento unicamente alle società e alle partecipazioni societarie, anche indirette. La Sezione ritiene quindi, per i motivi anzidetti, di non discostarsi dall'indirizzo interpretativo espresso al riguardo dalla giurisprudenza di questa Corte (Corte conti, sez. regionale di controllo dell'Emilia Romagna, Deliberazione n. 52/2010/PAR; Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, , Deliberazione n. 42/2012/PAR) in vigenza della norma contenuta nell'art. 3 comma 27 e segg. Legge 244/2007.

Peraltro, il Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie pubbliche, a differenza di quanto avvenuto con L. 244/2007 -ed è questo uno degli elementi di novità per quel che qui interessa della disciplina contenuta nella legge 190/2014 - non si dovrà limitare alle società ed alle partecipazioni societarie direttamente possedute dalle PP.AA. richiamate nella norma (tra cui, gli enti locali), ma dovrà estendersi, come sottolineato al punto 2, anche a quelle indirette. Proprio per questo motivo, alla luce dell'inequivoco dato testuale (per l'appunto di novità rispetto alla legge 244/2007 nella sua versione definitiva), ove il consorzio detenga partecipazioni societarie, deve ritenersi che si debba operare la prescritta verifica di compatibilità della partecipazione detenuta con il fine per il quale è stato costituito, cioè "la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni" degli enti che lo costituiscono (cfr. Corte conti dell'Emilia Romagna, Deliberazione n. 52/2010/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Polverara (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 marzo 2015.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Elena BRANDOLINI

Depositato in Segreteria il 30/03/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese