



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 7 novembre 2024

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott.ssa Elisabetta Midena	Consigliere
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario – <i>Relatore</i>
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSP);

VISTO il decreto del Commissario Liquidatore della ex Comunità Montana Collina Materana n. 30 dell'8 ottobre 2024 avente ad oggetto "*Provvedimento n. 1 del 14/05/2024 Conferenza dei Sindaci dell'Unione dei Comuni Collina Materana – Approvazione schema Atto costitutivo e schema Statuto società mista Collina Materana s.r.l.*" e i relativi allegati acquisiti in

pari data al protocollo di questa Sezione n. 1244;

VISTA l'ordinanza n. 25/2024 del 7 novembre 2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore Dott. Lorenzo Gattoni;

Ritenuto in

FATTO

Con nota pervenuta a mezzo PEC in data 8 ottobre 2024 ed acquisita in pari data al protocollo di questa Sezione n. 1244, è stato trasmesso, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 175/2016, il decreto del Commissario Liquidatore della ex Comunità Montana Collina Materana n. 30 dell'8 ottobre 2024 avente ad oggetto la costituzione della società mista denominata Collina Materana s.r.l.

Al suddetto decreto sono stati allegati i seguenti documenti:

- 1) Relazione tecnico-amministrativa con riferimento alla proposta di costituzione di una società mista (Allegato A);
- 2) Relazione economico-finanziaria con riferimento alla proposta di costituzione di una società mista (Allegato B);
- 3) Schema atto costitutivo della società mista Collina Materana s.r.l. (Allegato C);
- 4) Schema statuto della società mista Collina Materana s.r.l. (Allegato D);
- 5) Parere legale in ordine alla costituzione della società mista.

In particolare, con provvedimento n. 1 del 14.05.2024, la Conferenza dei Sindaci dell'Unione dei Comuni Collina Materana, ente destinato a subentrare alla ex Comunità Montana Collina Materana, ha valutato la possibilità di costituire una società mista per la gestione dei servizi dell'Area PIP sita in agro di Stigliano (MT) al fine di garantire, in via prioritaria, l'efficienza e lo sviluppo degli stessi, mediante l'apporto di *partners* privati e, conseguentemente, *"di favorire un incremento degli insediamenti delle imprese, rispondendo al fabbisogno occupazionale del territorio e, di conseguenza, all'esigenza di arrestare il gravissimo fenomeno dello spopolamento"* (cfr. pag. 9 Allegato A).

La Conferenza dei Sindaci ha deliberato, tra gli altri, il seguente indirizzo: *"il Commissario*

liquidatore della ex Comunità Montana dovrà porre in essere tutte le attività necessarie alla costituzione della società mista, ivi comprese quelle istruttorie, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 47 comma 2 L.R. 18/08/2014 n. 26".

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 5 TUSP, come recentemente novellato dall'art. 11, comma 1, lett. a) della Legge n. 118/2022, ha attribuito alla Corte dei Conti una nuova funzione di controllo in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, prevedendo al comma 3 che l'atto deliberativo di costituzione di una società (anche nei casi di cui all'articolo 17 *id est*: società a partecipazione mista pubblico-privata) o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) in società già esistenti, sia trasmesso dalle amministrazioni pubbliche *"all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo"* e al successivo comma 4 che *"Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali*

intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 16/QMIG/2022, hanno evidenziato come la funzione attribuita alla Corte dei Conti dal novellato art. 5, comma 3, TUSP, postuli l’espletamento di una *“peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”* rinvenendo il suo fondamento nell’esigenza di *“sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell’amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l’intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili”*.

Quanto ai parametri da seguire per la tipologia di controllo in questione, stante il richiamo effettuato dall’art. 5, comma 3 ai precedenti commi 1 e 2, la Corte dei Conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall’amministrazione contenga un’analitica motivazione in ordine:

- a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall’art. 4 TUSP);
- b) alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- c) alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa;
- d) alla compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Resta inoltre ferma la necessità di valutare, a monte, che l’atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

2. Tanto premesso, il Collegio ritiene inammissibile la fattispecie sottoposta al suo scrutinio per carenza di potere in concreto del Commissario Liquidatore all’adozione dell’atto di costituzione della società mista de qua. Nel caso di specie, invero, pur sussistendo la legittimazione soggettiva di quest’ultimo alla presentazione della richiesta nella sua qualità di organo competente all’adozione dell’atto deliberativo ai sensi dell’art.

7, comma 1, lett. d), TUSP *“La delibera di partecipazione di un’amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con...delibera dell’organo amministrativo dell’ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche”*¹, lo stesso, tuttavia, risulta privo in concreto del potere di promuovere la costituzione della società mista, avuto riguardo alla normativa regionale vigente in materia (e succedutasi nel tempo in modo pressoché uniforme) e alla DGR n. 361/2023 di nomina dei Commissari Liquidatori delle sopresse Comunità Montane, che ne circoscrivono puntualmente il perimetro di attività.

Nello specifico, per quanto di interesse in questa sede, l’art. 23 della L.R. n. 33/2010 ai commi 7 e 8, prevede che: *“A far data dall’1 gennaio 2011 le quattordici Comunità Montane di Basilicata sono sopresse e gli attuali commissari procedono alla loro liquidazione....Fino all’adozione del decreto di estinzione delle Comunità Montane da parte del Presidente della Giunta regionale di cui al comma successivo, i commissari liquidatori assicurano il regolare svolgimento delle attività correnti residuali, comprese quelle inerenti l’esercizio di deleghe regionali o funzioni relative all’attuazione di politiche regionali a proiezione territoriale....A seguito della trasmissione dell’atto di ricognizione e dell’allegata relazione di fine attività di cui al comma precedente, il Presidente della Giunta regionale adotta, entro e non oltre il 31 dicembre 2011, il decreto di estinzione delle Comunità Montane”*.

L’art. 20 della successiva L.R. n. 20/2013 al comma 1 dispone che: *“La Giunta regionale, ai fini della conclusione della liquidazione e della conseguente definizione dei rapporti giuridici, attivi e passivi, nomina, scegliendoli tra i dirigenti ed i funzionari di comprovata competenza inseriti nel ruolo speciale ad esaurimento dei dipendenti a tempo indeterminato delle sopresse Comunità, un commissario liquidatore per ogni Comunità Montana soppressa. L’incarico di Commissario liquidatore, il quale esercita le funzioni finalizzate alla liquidazione della Comunità, ha validità fino al 31 dicembre 2014, data entro la quale la procedura di liquidazione deve essere completata. Il Commissario presta la propria opera continuando a percepire la retribuzione in godimento precedentemente all’incarico”*.

¹ Considerato che il D.lgs. n. 175/2016, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1 e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *“le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale”*, risulta pacifico che la ex Comunità Montana Collina Materana sia assoggettata alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuta ad osservare, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 del medesimo, ai fini della costituzione di una società a partecipazione pubblica o dell’acquisto di partecipazioni in società già costituite.

Dal combinato disposto delle due norme innanzi richiamate si desume chiaramente che i Commissari Liquidatori delle ex Comunità Montane non sono titolari di poteri generalizzati ma soltanto deputati ad assicurare il regolare svolgimento delle attività correnti residuali (comprese quelle inerenti all'esercizio di deleghe regionali) fino alla definitiva estinzione delle stesse, inizialmente prevista per il 31 dicembre 2011 e poi prorogata al 31 dicembre 2014. Tuttavia, nel corso degli anni successivi, la lenta definizione delle procedure di liquidazione ha indotto, da ultimo, il legislatore regionale a fissare al 31 dicembre 2024 il termine finale di estinzione delle Comunità Montane (cfr. art. 16, comma 2, L.R. n. 11/2023). A tal proposito, l'art. 16, comma 1 della L.R. n. 11/2023 prevede che: *"Al fine di concludere il processo di estinzione delle soppresse comunità montane, di cui ai commi 7 e 8 dell'articolo 23 della legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33...la Giunta regionale, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, nomina uno o più commissari liquidatori, fino ad un massimo di tre, scegliendoli fra persone di comprovata professionalità ed esperienza in materia di enti pubblici, nel rispetto delle disposizioni in tema di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39..."* ed il successivo comma 5 che *"Il commissario liquidatore, ovvero i commissari, di cui al precedente comma 1....esercitano i poteri necessari finalizzati alla sollecita liquidazione delle soppresse comunità montane ed assicurano il regolare svolgimento delle attività correnti residuali nelle more della conclusione del processo di estinzione..."* (enfasi aggiunta).

Pertanto, l'art. 16, comma 5 della recente L.R. n. 11/2023, in sostanziale continuità con quanto statuito dall'art. 23, comma 7 della L.R. n. 33/2010, circoscrive i poteri dei Commissari Liquidatori al solo compimento di atti di ordinaria amministrazione finalizzati alla sollecita liquidazione delle Comunità Montane, risultando, per converso, esclusa, la facoltà per i medesimi di adottare atti di straordinaria amministrazione tra cui rientra, come noto, la costituzione ex novo di una società mista pubblico-privata. La limitazione dei poteri al compimento delle sole attività correnti di natura residuale è peraltro ribadita nella DGR n. 361 del 23 giugno 2023 di nomina dei Commissari delle ultime dieci Comunità Montane in via di estinzione (cfr. punto 2).

3. E' opportuno evidenziare che le conclusioni cui si è pervenuti non risultano inficiate dal riferimento contenuto nel decreto commissariale n. 30 del 08.10.2024 all'art. 47, comma 2, L.R. n. 26/2014, laddove si legge che *"Il Commissario liquidatore della ex Comunità Montana*

dovrà porre in essere tutte le attività necessarie alla costituzione della società mista, ivi comprese quelle istruttorie, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 47 comma 2 L.R. 18/08/2014 n. 26".

L'art. 47, comma 2, della L.R. n. 26/2014, così recita: *"I Commissari liquidatori, nelle funzioni, di commissari ad acta, al fine di trasferire definitivamente i beni ai singoli Comuni o alle Unioni di comuni, ovvero alla Regione Basilicata o ai soggetti istituiti ai sensi dell'art. 62, commi 2, 3 e 4 dello Statuto regionale e di pervenire alla conclusione del processo di liquidazione delle Comunità montane, compiono i necessari atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di finanza pubblica ivi comprese le attività indispensabili all'acquisizione delle risorse finanziarie per assicurare la funzionalità e l'esercizio delle infrastrutture di pubblico interesse nonché la salvaguardia del patrimonio delle Comunità Montane ed il funzionamento delle gestioni commissariali, previa autorizzazione della Giunta regionale e il parere della competente Commissione consiliare permanente".*

Il richiamo contenuto nel decreto alla norma in questione – evidentemente posta a fondamento della pretesa attribuzione al Commissario Liquidatore della ex Comunità Montana Collina Materana del potere di promuovere la costituzione della società mista – si appalesa improprio ed erroneo in quanto riferito ai Commissari Liquidatori nelle loro diverse funzioni di commissari ad acta, funzioni tuttavia che possono essere svolte solo *"ove ne ricorrano le condizioni"* (art. 16, comma 6, L.R. n. 11/2023): il Collegio sottolinea e precisa che la ricorrenza in concreto di tali condizioni non è esplicitata nel decreto commissariale.

Ciò nonostante, anche a voler trascurare quest'ultima, dirimente, circostanza giuridico-fattuale e, per l'effetto, a ritenere il Commissario Liquidatore legittimato ad adottare il provvedimento all'esame quale atto straordinario di gestione infrastrutturale finalizzato alla salvaguardia del patrimonio della Comunità Montana ex art. 47, comma 2, della L.R. n. 26/2014, sarebbe necessaria, in ogni caso, a tal fine, la *"previa autorizzazione della Giunta regionale e il parere della competente Commissione consiliare permanente"*, come specificamente previsto dal medesimo articolo.

4. Tanto precisato, il Collegio, infine, ravvisa un ulteriore motivo di inammissibilità della fattispecie (e dunque ostativo alla valutazione dei profili di merito della stessa) nel limitato orizzonte temporale che caratterizza l'attività commissariale: come sottolineato in precedenza, infatti, il processo di estinzione delle Comunità Montane deve concludersi

entro il 31 dicembre 2024 e, pertanto, non si comprende come la procedura di costituzione della società mista Collina Materana s.r.l. possa perfezionarsi entro tale stringente termine, dovendo procedersi in via preliminare, come noto, all'espletamento della gara ad evidenza pubblica c.d. a doppio oggetto (ovvero finalizzata contestualmente alla scelta del socio privato ed all'affidamento dei servizi), in disparte ogni ulteriore considerazione circa l'opportunità (e la contraddittorietà) che la stessa venga effettuata da un ente diverso da quello che sarà poi l'effettivo socio pubblico della costituenda società mista (ovvero l'Unione dei Comuni Collina Materana).

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata dichiara inammissibile, per le ragioni esposte in motivazione, il decreto del Commissario Liquidatore della ex Comunità Montana Collina Materana n. 30 dell'8 ottobre 2024 avente ad oggetto la costituzione della società mista denominata Collina Materana s.r.l.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, alla Comunità Montana Collina Materana, ai sensi dell'art. 5, comma 4, D.lgs. n. 175/2016.

ORDINA

alla Comunità Montana Collina Materana di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, D.lgs. n. 175/2016.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 7 novembre 2024.

Il Relatore
F.to Dott. Lorenzo GATTONI

Il Presidente
F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 7 novembre 2024
Il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO