CAMPANIA 224/2025/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario (Relatore)
Tommaso Martino	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 23 luglio 2025

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" (nel prosieguo, per brevità, anche Tuel);

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;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (nel prosieguo, per brevità, anche Tusp);

Visto il *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*, approvato dalle Sezioni Riunte con deliberazione n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota prot. n. 5162/2025, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 3683 del 16 giugno 2025, con al quale il Sindaco del Comune di Atrani (SA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini indicati più avanti;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 101/2025, con la quale è stata fissata l'odierna camera di consiglio;

Udito, nella camera di consiglio del 23 luglio 2025, il Magistrato relatore, Primo Referendario Emanuele Scatola.

OGGETTO DEL PARERE

Nella richiesta di parere, il Sindaco del Comune di Atrani premette che, nel corso dell'anno 2024, quattordici Comuni dell'Ambito Territoriale Socio-Sanitario S2 (tra i quali figura anche l'Amministrazione istante) hanno adottato specifiche deliberazioni consiliari finalizzate alla costituzione di un'Azienda Speciale Consortile (denominata Azienda Sociale Consortile Cava de' Tirreni - Costa d'Amalfi - "ASCCCA") per la gestione associata dei servizi sociali dell'ambito territoriale di riferimento, ai sensi dell'art. 114 del d. lgs. n. 267/2000, in attuazione dell'art. 31 del medesimo TUEL.

L'A.S.C.C.C.A. ha sede nel Comune Capofila, individuato nel Comune di Cava de' Tirreni (SA).

A tal proposito, l'Ente riferisce che, "*a supporto di tale scelta è stato elaborato un documento denominato piano di sostenibilità, che i Comuni dell'Ambito hanno allegato alle rispettive delibere consiliari*". Con riferimento a tale documento, il Sindaco afferma che "*il prospetto denominato piano di sostenibilità pare alquanto scarno, rilevandosi la possibile assenza degli elementi (richiesti dall'art. 114, comma 4, del TUEL), per rappresentare ex ante le condizioni di equilibrio economico-finanziario dell'Azienda in relazione alle attività e ai servizi che andrà a svolgere (…). Non pare sussistere, in particolare, un'attenta analisi di sostenibilità della scelta, che avrebbe potuto incidere (a titolo esemplificativo) sull'entità dei trasferimenti dei comuni e che vanno a comporre il fondo unico d'ambito (FUA). Men che mano sussiste un'analisi sui trasferimenti dei residui attivi/passivi del Piano di Zona (che necessariamente confluiranno nell'Azienda Speciale Consortile), le cui risorse, attualmente, sono allocate nel bilancio del Comune capofila, il quale si trova in stato di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis TUEL. Tutti elementi che, probabilmente, avrebbero dovuto essere oggetto di analisi preventiva*".

A ciò si aggiunge che, ad avviso del Sindaco, "*tra le finalità statutarie rientrano anche attività aventi rilevanza economica*".

Nella richiesta di parere, si segnala che, per taluni residui, e in particolare in riferimento al Fondo di Povertà, è stata presentata formale richiesta di informazioni da parte del Comune di Atrani, al fine di acquisire certezza circa l'effettiva esistenza e consistenza delle risorse. In ordine a tale richiesta, l'Ente rappresenta che, "*ad oggi, tuttavia, non è pervenuto alcun riscontro formale alla suddetta istanza*".

L'Amministrazione istante precisa che, "*ancora oggi, la gestione dei servizi è retta da una convenzione tra enti ex art. 30 TUEL, con Comune capofila Cava de' Tirreni, che coordina il c.d. Piano di Zona S2*".

Ciò premesso, l'Ente rappresenta che *"in data 27 maggio 2024, è stato sottoscritto dai rappresentanti dei Comuni interessati l'atto costitutivo dell'Azienda Speciale Consortile denominata A.S.C.C.C.A. davanti a notaio, con la previsione di un fondo di dotazione pari a € 619.962,00"*.

Al riguardo, il Comune richiedente evidenzia che *"tale importo compare per la prima volta nel testo sottoscritto davanti al notaio, non risultando all'interno degli schemi di atto costitutivo approvati da 13 Consigli Comunali su 14 (fa eccezione il Comune di Positano), posto che, in quella versione (ovvero, all'interno degli schemi di atto costitutivo approvati dai Consigli Comunali) il fondo di dotazione è indicato in misura nulla o non determinata"*.

Il Sindaco di Atrani riferisce poi che *"a seguito di rilievi sollevati nel corso delle sedute del Consiglio Comunale di Cava de' Tirreni, è emerso che l'atto costitutivo sottoscritto dai legali rappresentanti dei Comuni davanti al notaio differisce in parte, per contenuti e formulazioni, rispetto allo schema di atto approvato nei rispettivi Consigli Comunali. In particolare, è stata riscontrata una discrasia significativa in relazione all'importo del fondo di dotazione: nell'atto sottoscritto davanti al notaio il fondo risulta pari a € 619.962,00, mentre negli atti approvati dai Consigli Comunali tale importo non risulta indicato ovvero è assente del tutto, fatta eccezione per il Comune di Positano, che ha approvato uno schema di atto costitutivo già contenente l'indicazione del fondo medesimo"*.

Per far fronte a tali discrasie, secondo quanto riferisce il Comune istante, *"l'Assemblea dell'Azienda Speciale Consortile ha deliberato di prendere atto delle differenze tra lo schema di atto costitutivo (approvato dai Consigli Comunali dei Comuni interessati) e il testo sottoscritto dinanzi al notaio e di apportare modifiche allo statuto, invitando i Consigli Comunali dei Comuni interessati ad approvarli nei rispettivi Consigli Comunali"*.

Al riguardo, nella richiesta di parere si precisa quanto segue: *"occorre però tener presente che l'atto costitutivo firmato davanti al notaio prevede la costituzione di un fondo di dotazione nella misura di € 619.962,00. Le modifiche che si intendono apportare allo statuto (da approvare sempre nei rispettivi consigli comunali), mediante l'introduzione dell'art. 9-bis, comportano la riduzione (senza nessuna istruttoria) del medesimo fondo di dotazione a circa € 25.000. In altri termini, a seguito dell'approvazione di quanto deliberato dall'Assemblea dell'ASCCCA, l'atto costitutivo riporterebbe un fondo di dotazione di € 619.962,00, lo statuto un fondo di dotazione di circa € 25.000".*

L'Ente richiedente segnala, peraltro, che *"ad oggi non tutti i Comuni partecipanti hanno ancora proceduto alla ratifica dell'atto costitutivo e alla modifica dello statuto (tra questi, il Comune di Atrani)".*

Alla luce delle suddette circostanze di fatto, il Sindaco del Comune di Atrani articola sei quesiti su "*questioni attinenti alla contabilità pubblica*". Per comodità espositiva, si riporta il testo dei suddetti quesiti:

"1. In fase costitutiva di un'Azienda Speciale Consortile (ai sensi dell'art. 114 TUEL) per la gestione associata dei servizi sociali all'interno di un ambito territoriale socio-sanitario, è obbligatorio, o comunque necessario, corredare gli atti deliberativi (o, meglio, le proposte di deliberazione) del Consiglio Comunale di idonea documentazione tecnico-finanziaria (es. piano-programma, piano economico-finanziario, proiezioni triennali) comprovante il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario della scelta della forma di gestione prescelta?

2. Aderendo alle richieste dell'ASCCCA, l'atto costitutivo, a seguito di ratifica da parte del Consiglio Comunale della versione sottoscritta davanti al notaio, riporterebbe (all'art. 9) un fondo di dotazione nella misura di € 619.962,00. Al contempo, a seguito dell'approvazione delle modifiche statutarie proposte dall'ASCCCA, lo statuto (all'art. 9 bis) riporterebbe un fondo di

dotazione di circa € 25.000. È possibile e legittima questa discrasia tra l'entità del fondo di dotazione indicato nell'atto costitutivo e quello indicato nello statuto?

3. Si applica alle Aziende Speciali Consortili, enti strumentali soggetti al diritto amministrativo e alla disciplina pubblicistica (ex art. 114 del TUEL) l'art. 2328 del Codice civile, secondo cui, in caso di contrasto, prevarrebbero le disposizioni statutarie su quelle contenute nell'atto costitutivo?

4. È legittimo disporre una riduzione così significativa (del fondo di dotazione) da € 619.962,00 a circa € 25.000, tenuto conto che l'ASCCCA non adduce alcuna motivazione né istruttoria, men che meno alcuna valutazione sul permanere degli equilibri economici-finanziari dell'Azienda Speciale Consortile? Ed ancora, su tale riduzione del fondo di dotazione è necessario acquisire il parere del revisore dei conti dell'ASCCCA, il quale, nel caso di specie, non è mai stato formalmente coinvolto?

5. Qualora l'elaborazione di un piano economico-finanziario triennale risultasse necessaria ai fini della corretta costituzione dell'Azienda Speciale Consortile, è necessario acquisire formalmente tutti gli elementi informativi e contabili utili per dimostrare l'effettiva convenienza della nuova modalità di gestione rispetto all'assetto attuale? In particolare, si chiede conferma se, in tale contesto, risulti necessario chiarire e rappresentare:

- l'ammontare dei residui attivi e passivi del Piano di Zona S2, che confluiranno nella nuova Azienda Speciale Consortile;

- l'importo dei trasferimenti ordinari e straordinari attesi;

- la situazione finanziaria del Comune capofila uscente, nel cui bilancio sono attualmente allocate le risorse del Piano di Zona, e che risulta in stato di riequilibrio finanziario pluriennale (ex art. 243-bis TUEL), circostanza che potrebbe incidere sulla disponibilità effettiva delle risorse necessarie.

6. La mancata evidenza e rilevazione, in fase costitutiva, degli elementi di cui sopra può comportare profili di criticità contabile e la violazione dei principi costituzionali di trasparenza, buon andamento e corretta gestione delle risorse pubbliche (art. 97 Cost.)?".

Alla richiesta di parere, il Comune allega i seguenti documenti:

1) Convenzione *ex* art. 30 d. lgs. n. 267/2000 tra i Comuni dell'Ambito S2 (Cava – Costiera Amalfitana) per la gestione associata di funzioni e servizi/interventi sociali e sociosanitari del 1° ottobre 2013;
2) Regolamento di gestione del Fondo Unico d'Ambito (Regolamento contabile) adottato dal Coordinamento Istituzionale dell'Ambito S2 nella seduta del 24/10/2013, verbale n. 10;
3) Atto costitutivo e Statuto dell'Azienda Speciale Consortile Cava – Costa d'Amalfi "versione definitiva";
4) Piano di sostenibilità per la gestione associata del piano sociale di zona;
5) Deliberazione del Consiglio comunale di Atrani n. 4 del 12/03/2024 avente come oggetto "*Gestione Servizi Socio-Sanitari Ambito S2: Approvazione Atto Costitutivo e Statuto dell'Azienda Speciale Consortile Cava-Costa D'Amalfi (A.S.C.C.C.A.)*";
6) Atto costitutivo dell'Azienda Speciale Consortile Cava - Costa d'Amalfi, Repertorio n. 79181 - Raccolta n. 23376 del 27/05/2024, Reg. n. 17824 del 6/06/2024;
7) Richiesta prot. n. 594 del 22/01/2025 del Comune di Atrani di approfondimenti e documentazione sul monitoraggio del Fondo Povertà;
8) Statuto dell'Azienda Speciale Consortile Cava – Costa d'Amalfi "aggiornato" (prot. Comune di Atrani n. 3095 del 10/04/2025;

9) Verbale dell'Assemblea straordinaria dell'Azienda Speciale Consortile Cava - Costa d'Amalfi del 14/04/2025.

Ai fini dell'ammissibilità dei quesiti sopra indicati, il Sindaco istante dichiara quanto segue:

- *"non risulta, per quanto a mia conoscenza, pendente alcun giudizio contabile sulla materia oggetto del presente quesito;*
- *la presente richiesta non riguarda valutazioni su condotte soggettive o responsabilità amministrativa, né interferisce con procedimenti giurisdizionali in corso;*
- *la questione è di carattere generale e attiene a principi di coordinamento della finanza pubblica".*

DIRITTO

1. Questioni preliminari.

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile con riferimento alle condizioni di accesso alla funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia contabile. Nel caso in cui la suddetta verifica dia esito positivo, occorre vagliare, inoltre, l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, sotto il profilo della sussistenza delle ulteriori condizioni di accesso alla funzione consultiva, enucleate dalla magistratura contabile al fine di evitare che l'esercizio di tale funzione si traduca in forme di co–gestione o co-amministrazione ovvero in forme di interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature.

Segnatamente, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il quesito:

- deve avere carattere generale ed astratto e, dunque, attenere all'interpretazione di una disposizione dal significato controverso inerente alla materia contabile;

- non deve tradursi nella verifica di conformità ad un parametro normativo di atti e provvedimenti già adottati;

- non deve interferire con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna), né con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

2. Ammissibilità soggettiva.

Occorre evidenziare che le condizioni di accesso alla funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente legittimato a presentare la richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva esterna), sia all'organo che, all'interno dell'ente, può effettuare formalmente la richiesta stessa (c.d. legittimazione soggettiva interna).

Sotto il profilo della legittimazione soggettiva esterna, la magistratura contabile (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG) ha affrontato la questione dell'ammissibilità di una richiesta di parere formulata da un Ente formalmente legittimato (Regione, Comune, Provincia, Città metropolitana), qualora il contenuto del quesito evidenzi che si tratta di questione attinente direttamente a scelte organizzative e finanziarie di un organismo partecipato (nel caso di specie un'Azienda speciale consortile) che, in base al criterio della legittimazione, non avrebbe potuto formulare direttamente i quesiti.

A tal proposito, l'Organo nomofilattico ha osservato come la norma attributiva della funzione consultiva non ponga alcun vincolo finalistico tra legittimazione soggettiva a

compulsare la Sezione regionale di controllo e oggettiva ricaduta del criterio orientativo espresso dalla magistratura contabile in una materia di esclusiva competenza del soggetto legittimato.

Ciò che rileva, nell'economia del ragionamento della Sezione delle Autonomie, è la presenza di un interesse concreto all'attività di orientamento interpretativo: tale interesse può ritenersi sussistente ogniqualvolta il soggetto legittimato a richiedere il parere abbia assunto tale iniziativa per poter esercitare una sua attribuzione.

Per tali ragioni, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto che la legittimazione soggettiva non venga meno nei casi in cui il criterio orientativo sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato.

Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di *nuncius* che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle sue attribuzioni.

Facendo applicazione delle suddette coordinate ermeneutiche, non sembra revocabile in dubbio che l'ausilio interpretativo, sebbene riguardi un soggetto formalmente diverso dal richiedente, sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'Ente formalmente legittimato, in quanto il Comune di Atrani, alla stessa stregua degli altri Comuni coinvolti nella costituzione dell'Azienda speciale consortile, è chiamato ad adottare gli atti deliberativi di propria competenza connessi alla suddetta operazione.

Con riferimento alla legittimazione soggettiva interna, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune di Atrani, ossia dal legale rappresentante dell'Ente, in conformità al consolidato orientamento della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006).

3. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento al profilo dell'ammissibilità oggettiva, giova premettere che la funzione consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può costituire il mezzo per ottenere una pronuncia della Corte dei conti su una specifica vicenda di costituzione di un'Azienda speciale.

Nei casi in cui il legislatore ha inteso prevedere un controllo preventivo della magistratura contabile su una vicenda genetica di un organismo gestionale esterno ha espressamente attribuito tale potere alla Corte dei conti, come è avvenuto, per le società pubbliche, con le modifiche apportate all'art. 5 Tusp dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*).

Tale scelta non è stata estesa alle Aziende speciali, che non rientrano nel perimetro soggettivo di applicazione del controllo intestato alla magistratura contabile dall'art. 5, comma 3, Tusp.

Tale disposizione limita, infatti, il parere alle operazioni societarie (segnatamente, essa richiama *"l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica (…) o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite"*), mentre nella fattispecie viene in rilievo un'azienda speciale consortile ex artt. 31 e 114 TUEL, come tale sottratta al controllo preliminare ex art. 5 TUSP (fermi restando gli altri controlli intestati alla Corte dei conti su tali enti strumentali).

Ad avviso del Collegio, se il legislatore ha inteso circoscrivere il controllo preventivo alle sole operazioni societarie, la funzione consultiva non può essere il mezzo ampliare lo spettro di tale controllo e ottenere un pronunciamento su una serie di aspetti amministrativi e finanziari attinenti alla vicenda genetica di un'Azienda speciale.

Diversamente si avrebbe un uso improprio della funzione consultiva per ottenere un parere, sulla falsariga di quello previsto dall'art. 5 Tusp, sulla creazione di un organismo esterno che è sottratto all'ambito di applicazione di tale norma.

Del resto, con riferimento alla creazione dell'Azienda speciale consortile *Cava – Costa d'Amalfi (A.S.C.C.C.A.)* oggetto del presente parere, questa Sezione (deliberazione n. 115/2024/PASP) ha dichiarato il "*non luogo a deliberare*" in ordine alla richiesta ex art. 5, comma 3, del TUSP presentata dal Comune di Positano (SA), proprio in ragione del fatto che l'azienda speciale non rientra nell'ambito soggettivo di applicazione del controllo ex art. 5, comma 3, Tusp, in quanto esso è circoscritto ai soli organismi societari. Il che conferma il rischio che la presente richiesta di parere - formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 - possa costituire il mezzo per ottenere una pronuncia sui profili indicati dall'art. 5 Tusp, aggirando la scelta del legislatore di circoscrivere tale controllo alle suddette operazioni societarie.

I quesiti formulati nella richiesta di parere confermano questo rischio, dal momento che essi attengono alla sostenibilità economico-finanziaria e alla convenienza economica dell'operazione, nonché alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, in analogia con i parametri cui la magistratura contabile deve attenersi nel pronunciarsi ai sensi dall'art. 5 Tusp.

Parimenti, l'allegazione alla richiesta di parere di una serie di atti relativi costituzione dell'Azienda costitutiva dell'Azienda speciale consortile conferma il chiaro intento del Comune di ottenere una pronuncia sulla specifica vicenda costitutiva dell'Azienda speciale consortile.

Tale profilo di inammissibilità, peraltro, è strettamente connesso al carattere specifico e concreto della richiesta di parere in esame. È evidente dal tenore della richiesta stessa e

dai quesiti formulati che il Comune intende ottenere un pronunciamento della magistratura contabile su una specifica vicenda costitutiva di un'azienda speciale consortile.

Al riguardo, non può sottacersi che, qualora la magistratura contabile esaminasse casi o atti gestionali specifici, rischierebbe di inserirsi nei processi decisionali dell'ente, in contrasto con la propria posizione di indipendenza e imparzialità e porrebbe in essere una inammissibile forma di controllo (preventivo o successivo) di legittimità, che esula dalla funzione consultiva.

Né la funzione consultiva può essere utilizzata per dirimere eventuali contrasti tra l'Ente richiedente e il Comune capofila; il che poi altro non è se non un risvolto del carattere chiaramente specifico e concreto della richiesta di parere.

Alla luce delle suddette argomentazioni, il Collegio ritiene di circoscrivere la propria pronuncia all'interpretazione, in termini generali (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG), delle disposizioni in tema di aziende speciali consortili, nella misura in cui vengano in rilievo quesiti attinteti alla materia contabile, nel senso precisato dalla giurisprudenza di questa Corte (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Diversamente, la richiesta di parere dovrebbe essere esitata con un'inevitabile declaratoria di inammissibilità oggettiva.

Alla stregua dei suddetti criteri, il Collegio darà risposta ai quesiti formulati in termini generali e astratti attinenti alla materia contabile, mentre saranno dichiarati inammissibili i quesiti contenenti espressi e specifici riferimenti alla vicenda concreta di costituzione dell'Azienda speciale consortile o estranei alla suddetta materia.

Si procede, pertanto, a esaminare, partitamente, i singoli quesiti, di cui, per comodità espositiva, si riporta il testo.

3. Merito.

Quesito n. 1: *"In fase costitutiva di un'Azienda Speciale Consortile (ai sensi dell'art. 114 TUEL) per la gestione associata dei servizi sociali all'interno di un ambito territoriale socio-sanitario, è obbligatorio, o comunque necessario, corredare gli atti deliberativi (o, meglio, le proposte di deliberazione) del Consiglio Comunale di idonea documentazione tecnico-finanziaria (es. piano-programma, piano economico-finanziario, proiezioni triennali) comprovante il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario della scelta della forma di gestione prescelta?"*.

Tale quesito, stante la sua formulazione, consente di individuare una questione giuridica sottostante e di definire una linea interpretativa astrattamente applicabile. Deve, pertanto, ritenersi ammissibile.

L'art. 114, comma 1, Tuel prevede che l'azienda speciale debba conformare 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"*. Il successivo comma 4 stabilisce che l'azienda conforma la sua attività "*a* ***criteri di efficacia, efficienza ed economicità***" e ha "***l'obbligo dell'equilibrio economico****, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti"*.

Con riferimento ai rapporti tra ente locali e azienda speciale, l'art. 114, comma 6, Tuel si esprime nei seguenti termini: *"L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali"*. Il successivo comma 8 stabilisce che, *"ai fini di cui al comma 6, sono fondamentali i seguenti atti dell'azienda da sottoporre*

all'approvazione del consiglio comunale: a) ***il piano-programma****, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale; b)* ***il budget economico almeno triennale****; c) il bilancio di esercizio; d) il piano degli indicatori di bilancio".*

In un recente arresto consultivo (deliberazione n. 43/2025/PAR), la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna si è espressa nei seguenti termini: *"l'art. 114, comma 4, Tuel impone all'azienda speciale di conformare la propria azione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, orientando sostanzialmente la gestione verso l'obiettivo strutturale dell'equilibrio di bilancio dell'ente locale. Il bilancio dell'azienda speciale, infatti, confluisce nel conto consolidato dell'ente locale (…)".*

I suddetti obblighi di osservare i principi contabili generali e di garantire l'equilibrio economico, nonché di improntare l'attività dell'azienda ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità riguardano non solo la gestione ma anche e soprattutto il momento genetico dell'azienda speciale. L'azienda deve essere strutturata, infatti, fin dalla fase genetica in modo da garantire l'equilibrio economico dell'investimento e la sua conformità ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Ciò deve risultare dalla motivazione della deliberazione costituiva e da un apposito documento sottoposto all'approvazione dell'organo consiliare degli enti partecipanti.

Del resto, spetta ai singoli consigli comunali l'approvazione del "*piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale*" e del "*budget economico almeno triennale*". Il piano-programma cui fa riferimento la norma non può non includere, in fase genetica, una valutazione attenta dell'equilibrio economico dell'operazione, sulla cui base può essere definito il *budget* economico almeno triennale. D'altro canto, il Comune aderente deve considerare l'impatto sul proprio

bilancio, previa analisi dei costi-benefici dell'operazione, con riferimento sia al momento dell'esborso iniziale sia in visione prospettica, in relazione agli obblighi assunti.

Occorre, pertanto, che il processo di creazione di un "*ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica*" (art. 114, comma 1, Tuel) sia fondato su elementi idonei a ponderare la capacità della scelta gestoria sottoposta agli organi deliberativi di garantire "*l'obbligo dell'equilibrio economico*" e la compatibilità con i criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

È appena il caso di soggiungere che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e quello dell'equilibrio di bilancio (artt. 97 e 119, comma 1, Cost.) *«vincolano l'amministrazione pubblica a impiegare nel modo più efficiente possibile tutte le risorse di cui dispone»* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per Marche, deliberazione n. 115/2022/PAR).

Ferma restando l'impossibilità, per questa Sezione, di effettuare, in questa sede, un'indagine in concreto sulla reale qualificazione giuridica dei servizi gestiti dall'Azienda speciale consortile *Cava de' Tirreni - Costa d'Amalfi - "ASCCCA"*, occorre precisare che la suddetta impostazione va confermata, in linea generale, anche nel caso in cui l'azienda speciale sia costituita per la gestione di servizi sociali. Da un lato, infatti, nel richiamare "*l'obbligo dell'equilibrio economico*", i "*criteri di efficacia, efficienza ed economicità*", nonché i "*principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*", l'art. 114 Tuel non pone alcuna distinzione a seconda del tipo di servizi gestiti; dall'altro lato, i principi costituzionali del buon andamento e dell'equilibrio di bilancio permeano di sé la creazione e la gestione di qualunque organismo gestionale esterno, in disparte la tipologia di servizi ad esso affidata (in tal senso, questa Sezione, deliberazione n. 25/2021).

Come è noto, la clausola generale dell'equilibrio di bilancio (Corte cost. sentenze nn. 192/2012 e 184/2016) si impone a tutte le pubbliche amministrazioni e alle loro articolazioni (art. 97, comma 1, e 119, comma 1, Cost.). Questo precetto, infatti, si impone alle singole unità organizzative della pubblica amministrazione che devono, in un'ottica consolidata, rispettare il precetto dell'equilibrio di bilancio come "*gruppo amministrazione pubblica*" (art. 68 d. lgs. n. 118/2011 e art. 233-*bis* Tuel). È questa la ragione sistemica per cui non sono ammesse gestioni in perdita nemmeno da parte dei singoli soggetti partecipati (per le società cfr. 2247 c.c. e art. 14 Tusp; per le aziende speciali, cfr. l'art. 114 comma 4 Tuel). Ed è per questa ragione che il controllo interno sugli equilibri finanziari, ai sensi dell'art. 147-*quinquies* Tuel, "*implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni*", tra i quali rientrano le aziende speciali.

In sintesi, per le ragioni esposte, al primo quesito formulato dall'Ente questa Sezione risponde nei seguenti termini:

- le disposizioni che disciplinano l'azienda speciale (art. 114 Tuel) confermano l'esigenza di corredare le proposte di deliberazione sottoposte ai singoli Consigli comunali di **idonea documentazione tecnico-finanziaria,** inserita nel piano-programma o in un atto equipollente, comprovante il rispetto dell'**equilibrio economico-finanziario** della forma di gestione prescelta e della sua compatibilità i **criteri di efficacia, efficienza ed economicità**, nonché dei **principi contabili generali** contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 cui rinvia l'art. 114, comma 1, Tuel.

I **quesiti n. 2, n. 3 e n. 4**, stante la chiara connessione, vengono trattati congiuntamente.

Quesito n. 2: *"aderendo alle richieste dell'ASCCCA, l'atto costitutivo, a seguito di ratifica da parte del Consiglio Comunale della "versione" sottoscritta davanti al notaio, riporterebbe (all'art. 9) un fondo di dotazione nella misura di € 619.962,00. Al contempo, a seguito dell'approvazione delle modifiche statutarie proposte dall'ASCCCA, lo statuto (all'art. 9 bis) riporterebbe un fondo di dotazione di circa € 25.000. È possibile e legittima questa discrasia tra l'entità del fondo di dotazione indicato nell'atto costitutivo e quello indicato nello statuto?"*

Quesito n. 3: *"si applica alle Aziende Speciali Consortili, enti strumentali soggetti al diritto amministrativo e alla disciplina pubblicistica (ex art. 114 del TUEL) l'art. 2328 del Codice civile, secondo cui, in caso di contrasto, prevarrebbero le disposizioni statutarie su quelle contenute nell'atto costitutivo?".*

Quesito n. 4: *"è legittimo disporre una riduzione così significativa (del fondo di dotazione) da € 619.962,00 a circa € 25.000, tenuto conto che l'ASCCCA non adduce alcuna motivazione né istruttoria, men che meno alcuna valutazione sul permanere degli equilibri economici-finanziari dell'Azienda Speciale Consortile? Ed ancora, su tale "riduzione" del fondo di dotazione è necessario acquisire il parere del revisore dei conti dell'ASCCCA, il quale, nel caso di specie, non è mai stato formalmente coinvolto?".*

Il secondo e il quarto quesito, nei termini in cui sono stati formulati dall'Ente, devono essere dichiarati inammissibili sotto il profilo oggettivo, in ragione del loro carattere chiaramente specifico e concreto. Cionondimeno, essi fungono da elemento chiarificatore del terzo quesito, che, invece, ad avviso del Collegio, è ammissibile. Pertanto, nella risposta al terzo quesito, si terrà conto anche del quadro normativo in cui si inseriscono gli altri due quesiti (n. 2 e n. 4). In particolare, la questione dei rapporti tra atto costitutivo e statuto può essere scrutinata nella misura in cui involge profili attinenti al fondo di dotazione, la cui disciplina rientra nell'accezione dinamica della materia contabile accolta

dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Con il terzo quesito, il Comune di Atrani interroga questa Sezione sull'applicabilità "*alle Aziende Speciali Consortili, enti strumentali soggetti al diritto amministrativo e alla disciplina pubblicistica (ex art. 114 del TUEL)*" della disposizione dettata dall'art. 2328 del Codice civile, "*secondo cui, in caso di contrasto, prevarrebbero le disposizioni statutarie su quelle contenute nell'atto costitutivo*".

Al riguardo, mette conto evidenziare che il procedimento di costituzione di un'azienda speciale consortile trova la propria, precipua disciplina negli art. 31 e 114 Tuel.

Segnatamente, dalla lettura combinata dei commi 1 e 2 dell'art. 31 ("rubricato "*Consorzi*") del Tuel risulta 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'articolo 114, in quanto compatibili (…). A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio*", con la precisazione, contenuta nell'ultimo periodo del comma 3, che "*lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili*".

Il successivo comma 4 stabilisce che "*l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto*".

L'art. 114 definisce l'azienda speciale come "*ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale*".

La questione della natura giuridica di tale ente strumentale *"ha ricevuto - e continua a ricevere - soluzioni anche molto differenziate (…) dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e dei giudici speciali di volta in volta coinvolti"* (Cass. civ., Sez. Unite, sentenza 9/08/2018, n. 20684). Per una puntuale ricognizione degli orientamenti giurisprudenziali si richiama, per esigenze di sinteticità, la deliberazione n. 80/2024/PASP della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

Secondo la giurisprudenza prevalente, «*sotto il profilo sostanziale (…) le aziende speciali (…) possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della pubblica amministrazione (…), che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici (…)*» (Consiglio di Stato, sentenza 20 febbraio 2014, n. 820; in tal senso, anche Anac, parere sulla normativa AG30/2015/AC; Anac, parere n. 27/2023). Detti enti «*restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici*» (Corte di cassazione, Sezioni Unite, 2 settembre 2013, n. 20075).

L'attrazione delle aziende speciali nell'orbita pubblicistica trova conferma nelle norme del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (c.d. Codice della crisi d'impresa), le quali non si applicano alle aziende speciali (cfr. art. 1). Al contrario, le società pubbliche, ivi comprese le società *in house*, sono assoggettate a tale disciplina ai sensi dell'art. 1, comma 1, del suddetto Codice e dell'art. 14, comma 1, Tusp. Parimenti, il giudizio di ottemperanza (artt. 112-115 del Codice del processo amministrativo) non è stato ritenuto attivabile nei confronti di una società *in house* e, in senso più generale, nei confronti di una società pubblica (Tar Sicilia, Palermo, n. 1660/2021), mentre è stato ritenuto proponibile nei confronti di un'azienda speciale istituita *ex* art. 114 TUEL (Consiglio di Stato, n. 2735/2000; Tar Sicilia, Catania, n. 159/2014).

La natura dell'Azienda speciale differenzia tale soggetto dalle società in mano pubblica, alle quali, come è noto, "*per tutto quanto non derogato*" dalle disposizioni del d. lgs. n. 175/2016, "*si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel Codice civile e le norme generali di diritto privato*" (art. 1, comma 3).

Pertanto, se non appare revocabile in dubbio che alle società, anche se partecipate da enti pubblici, si applichi, salvo deroghe, la disciplina codicistica - ivi incluso l'art. 2328 c.c., che sancisce la prevalenza dello statuto sull'atto costitutivo in caso di disposizioni contrastanti - analoga conclusione non può trarsi automaticamente per le Aziende speciali, stante la diversa configurazione giuridica.

Ciò premesso, giova precisare che il legislatore non detta una disciplina specifica per le ipotesi in cui l'azienda speciale sia di tipo consortile. In assenza di specifica disciplina di stampo pubblicistico, ad avviso del Collegio, rileva l'art. 114, comma 1, Tuel, a mente del quale "*l'azienda speciale conforma la propria gestione (…) ai principi del Codice civile*".

Il richiamo ai principi del Codice civile deve intendersi come riferito anche a quelli del diritto societario (Libro Quinto - Titolo V), segnatamente per quale che rileva in questa sede, al principio di prevalenza dello statuto sull'atto costitutivo fissato dall'art. 2328 c.c., in assenza di previsioni di segno contrario contenute nella disciplina di stampo pubblicistico dettata dall'art. 114 Tuel.

Deve ritenersi, pertanto, che tale principio si applichi anche alle Aziende speciali.

Al terzo quesito formulato dall'Ente deve rispondersi nel senso che il principio di prevalenza dello statuto sull'atto costitutivo sancito dall'art. 2328 c.c. si applica anche alle Aziende Speciali Consortili.

Occorre precisare, tuttavia, che questa Sezione non può che limitarsi a fornire, in termini generali, risposta al quesito sull'applicabilità alle aziende speciali consortili del principio

di prevalenza dello statuto sull'atto costitutivo, mentre esula dal presente parere qualsiasi valutazione in ordine alla conformità al paradigma normativo di riferimento della riduzione del fondo di dotazione decisa dall'Azienda *Cava – Costa d'Amalfi* e alla correttezza della procedura seguita, nel caso di specie, per la riduzione stessa mediante modificazione statutaria.

In disparte ogni valutazione in ordine ai suddetti profili in ragione dei limiti della funzione consultiva, è appena il caso di aggiungere che, secondo l'insegnamento della Sezione delle Autonomie, il fondo di dotazione "*è elemento costitutivo dell'azienda speciale*", da intendersi, sulla base delle disposizioni civilistiche e dei principi contabili, «*quale garanzia patrimoniale minima a favore dei creditori aziendali da iscrivere, unitamente alle riserve di legge e statutarie, quale autonoma voce del patrimonio netto nel passivo dello stato patrimoniale*» (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/SEZAUT/2019/QMIG, che richiama, Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 250/2014).

Con riferimento ad una ipotesi in cui l'azienda speciale aveva interamente restituito al Comune il capitale di dotazione, la magistratura contabile ha precisato, inoltre, che "*il capitale di dotazione costituisce un requisito imprescindibile della personalità giuridica della Azienda Speciale (…), la cui destinazione è vincolata sino al venir meno dell'ente strumentale ed in nessun caso può essere definito quale contributo inziale in fase di start up da retrocedere all'ente costituente*" (cfr. Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 198/2013/PAR).

In un recente arresto consultivo, la Corte dei conti ha precisato che "*l'art. 114, comma 4, T.U.E.L. impone all'azienda speciale di conformare la propria azione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, orientando sostanzialmente la gestione verso l'obiettivo strutturale*

dell'equilibrio di bilancio dell'ente locale. Il bilancio dell'azienda speciale, infatti, confluisce nel conto consolidato dell'ente locale con la conseguenza che è proprio sul bilancio di quest'ultimo che si riverseranno le eventuali perdite subite dall'azienda speciale" (Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 43/2025/PAR).

Alla stregua delle suddette coordinate ermeneutiche:

- i principi costituzionali del buon andamento e dell'equilibrio di bilancio, nella sua dimensione statica e dinamica (Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012), permeano di sé la creazione e la gestione di qualunque organismo gestionale esterno, in particolare l'azienda speciale che risulta, per molti versi, attratta nell'orbita pubblicistica;
- l'azienda speciale deve conformare la propria gestione *"ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118";*
- l'azienda speciale deve osservare "*l'obbligo dell'equilibrio economico*" e "*conformare la propria azione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità* (art. 114, comma 4, Tuel)*, orientando sostanzialmente la gestione verso l'obiettivo strutturale dell'equilibrio di bilancio dell'ente locale",* atteso che *"il bilancio dell'azienda speciale confluisce nel conto consolidato dell'ente locale (…)"* (Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 43/2025/PAR);
- il fondo di dotazione *"è elemento costitutivo dell'azienda speciale"*, da intendersi, sulla base delle disposizioni civilistiche e dei principi contabili, «*quale garanzia patrimoniale minima a favore dei creditori aziendali da iscrivere, unitamente alle riserve di legge e statutarie, quale autonoma voce del patrimonio netto nel passivo dello stato patrimoniale*» (cfr., Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.

9/SEZAUT/2019/QMIG, che richiama, Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 250/2014).

In sintesi, il fondo di dotazione è un elemento fondamentale per la costituzione e il funzionamento di un'azienda speciale, in quanto esso rappresenta il suo capitale iniziale e garantisce la sua autonomia finanziaria e patrimoniale.

Il capitale di dotazione assume, dunque, una funzione vincolistica di garanzia dei creditori aziendali, in quanto indica il valore delle attività patrimoniali che gli enti consorziati si sono impegnati a non distrarre dalla dotazione dell'ente strumentale. Esso svolge, inoltre, una funzione produttivistica, in quanto è funzionale a dotare l'azienda dei mezzi necessari per la gestione dei servizi di sua competenza.

Alla stregua delle suddette coordinate ermeneutiche, il fondo di dotazione "*è elemento costitutivo dell'azienda speciale*" e costituisce "*garanzia patrimoniale minima a favore dei creditori aziendali*"; esso deve, inoltre, garantire l'erogazione dei servizi, non solo in fase di *start up*.

Eventuali modifiche attinenti al fondo di dotazione devono conformarsi ai suddetti parametri. Per questi motivi, un'eventuale e consistente riduzione del fondo di dotazione deve essere preceduta da una attenta e prudente valutazione in ordine a tali profili.

I **quesiti n. 5 e 6**, stante la chiara connessione, vengono trattati congiuntamente.

Quesito n. 5. "*Qualora l'elaborazione di un piano economico-finanziario triennale risultasse necessaria ai fini della corretta costituzione dell'Azienda Speciale Consortile, è necessario acquisire formalmente tutti gli elementi informativi e contabili utili per dimostrare l'effettiva convenienza della nuova modalità di gestione rispetto all'assetto attuale? In particolare, si chiede conferma se, in tale contesto, risulti necessario chiarire e rappresentare:*

- l'ammontare dei residui attivi e passivi del Piano di Zona S2, che confluiranno nella nuova Azienda Speciale Consortile;

- l'importo dei trasferimenti ordinari e straordinari attesi;

- la situazione finanziaria del Comune capofila uscente, nel cui bilancio sono attualmente allocate le risorse del Piano di Zona, e che risulta in stato di riequilibrio finanziario pluriennale (ex art. 243-bis TUEL), circostanza che potrebbe incidere sulla disponibilità effettiva delle risorse necessarie".

Quesito n. 6. "*La mancata evidenza e rilevazione, in fase costitutiva, degli elementi di cui sopra può comportare profili di criticità contabile e la violazione dei principi costituzionali di trasparenza, buon andamento e corretta gestione delle risorse pubbliche (art. 97 Cost.)?*".

I suddetti quesiti, ad avviso del Collegio, sono inammissibili.

Il quesito n. 5 è inammissibile per il suo carattere specifico e concreto.

Al riguardo, questa Sezione si limita a osservare quanto già precisato con riferimento al quesito n. 3. La scelta amministrativa di accedere ad una nuova modalità di gestione dei servizi sociali non si sottrae ai principi generali dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, alla cui stregua la suddetta scelta deve essere conforme ai principi dell'equilibrio di bilancio e del buon andamento, declinato anche in termini di economicità, efficacia ed efficienza, nonché garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Le valutazioni degli enti consorziati devono tenere conto dell'intero quadro normativo, che include la disciplina regionale dettata dalla legge n. 11/2007 (art. 7 e art. 10, comma 1, lett. b), recante "*Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*", nella misura in cui almeno una parte dei servizi erogati

dall'azienda speciale sembra inquadrabile nella categoria dei servizi sociali e sociosanitari di cui alla predetta legge.

Nell'ambito della cornice sopra delineata spetta poi agli enti locali il compito di trovare assetti organizzativi e gestionali in grado di assicurare le necessarie economie di scala e la dimensione territoriale più idonea a sostenere l'intera filiera dei servizi sociali e sociosanitari.

È appena il caso di aggiungere che il passaggio da una modalità di gestione all'altra deve avvenire in modo trasparente sotto il profilo della rappresentazione contabile, anche in considerazione della circostanza che l'Azienda speciale è tenuta a conformarsi ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al d. lgs. n. 118/2011.

Il quesito n. 6 è inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto esso attiene alla valutazione del carattere illecito di specifiche condotte o a eventuali profili di responsabilità derivanti dalle condotte stesse.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

- dichiara parzialmente inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni esposte in parte motiva, la richiesta di parere formulata dal Comune di Atrani (SA), con riferimento ai quesiti nn. 2, 4, 5 e 6;
- rende il parere nei termini di cui in motivazione con riferimento al quesito n. 1 e al quesito n. 3;
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata;

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 23 luglio 2025.

L'Estensore

(Emanuele Scatola)

Il Presidente

(Alfredo Grasselli)

Depositata in Segreteria il

17 ottobre 2025

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Giuseppe Imposimato)