



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Giovanni Natali
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto
Primo referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo, <i>relatrice</i>
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Benedetta Civilla

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Bari (Città Metropolitana di Bari), assunta al protocollo della Sezione n. 2196 del 20.5.2024;

vista la disposizione della Presidente della Sezione n. prot. 2235 del 23.5.2024, di assegnazione della predetta richiesta di parere;

udita la relatrice, referendario dott.ssa Donatella Palumbo, nella camera di consiglio del 4 giugno 2024, convocata con ordinanza n. 14/2024;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bari (Città Metropolitana di Bari), con l'istanza in esame, formula una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003*, articolando un triplice quesito.

In particolare, l'istante ha rappresentato che "con legge regionale 28 marzo 2024, n. 14 ("Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al servizio idrico integrato" – All. 1) la Regione Puglia ha introdotto incentivi a favore di tutti i Comuni pugliesi per la costituzione di una Società nel rispetto dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" – T.U.S.P.L.), con la finalità di assicurare l'esercizio unitario ed efficiente delle funzioni comunali afferenti alla gestione del servizio idrico integrato (d'ora innanzi anche "S.I.I.") nell'Ambito Territoriale Unico regionale ("A.T.O. Puglia") anche dopo la scadenza dell'attuale concessione ex lege della gestione del servizio in capo ad Acquedotto Pugliese S.p.A. ("A.Q.P."), scadenza fissata al 31 dicembre 2025", precisando che "in base al combinato disposto degli artt. 2, 3, 4 e 5 della richiamata legge regionale: a) in attuazione della disciplina statale di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 e di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (T.U.A. o "Codice dell'Ambiente"), è attribuita ai Comuni pugliesi la facoltà di costituire una Società per azioni, denominata nella Legge "Società Veicolo", a totale partecipazione pubblica e a controllo analogo congiunto di tutti i medesimi; b) se la "Società Veicolo" verrà costituita, la Regione avvierà il trasferimento graduale, a titolo gratuito, nella misura massima del 20%, delle azioni di A.Q.P. in favore dei Comuni aderenti, in proporzione alla consistenza delle infrastrutture destinate alla gestione del S.I.I. come indicata nell'Allegato "A" alla legge regionale, con l'impegno di questi ultimi a trasferire le suddette azioni alla "Società Veicolo" entro trenta giorni dall'acquisizione, pena la decadenza dall'incentivo; c) per la costituzione del capitale sociale della costituenda Società (capitale interamente pubblico ed incedibile, con esclusione pertanto della possibilità di partecipazione di privati), la Regione mette a disposizione, a titolo di incentivo, la somma massima di euro 400 mila, da suddividere tra i Comuni aderenti in base alla consistenza delle infrastrutture destinate alla gestione del S.I.I., come indicata nell'Allegato "A"; d) quale ulteriore incentivo, la Regione mette a disposizione della Società un contributo straordinario di euro 300 mila per lo svolgimento delle attività di competenza, al fine di assicurare un adeguato livello di funzionalità". Prosegue l'istante nell'indicare che "il recente intervento normativo regionale ha la finalità dichiarata di: (i) incentivare una modalità di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'A.T.O. Puglia per gestire la situazione che si determinerà alla scadenza della concessione ex lege di A.Q.P.; (ii) creare le condizioni affinché, alla scadenza della vigente concessione in capo ad A.Q.P., l'Autorità Idrica Pugliese ("A.I.P."), nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali, possa individuare la modalità di affidamento del servizio che riterrà più opportuna ed efficiente, avendo a disposizione tutte quelle

previste dal T.U.S.P.L. (art. 14) e dal T.U.A. (art. 149-bis), ossia: esternalizzazione mediante gara pubblica; affidamento a società mista da costituire previa gara c.d. a doppio oggetto; affidamento a società in house”, di talché “dalla lettura sistematica della legislazione statale e regionale su citata, la costituzione della “Società Veicolo” si configura come necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali assegnate agli Enti locali pugliesi, in quanto titolari, per legge, della gestione del S.I.I. e obbligatoriamente partecipanti all’ente di governo d’ambito A.I.P.”.

La richiesta di parere, poi, si sofferma nel richiamare la deliberazione n. 148/2023/PASP (erroneamente indicata con il n. 6/2023) di questa Sezione regionale di controllo, avente ad oggetto un parere *ex art. 5, comma 3, T.U.S.P.*, come novellato dalla legge n. 118/2022, in ordine all’acquisizione da parte di un Comune di una quota societaria di un G.A.L. (Gruppo di Azione Locale) società consortile a responsabilità limitata. In tale sede questa Sezione regionale di controllo ha pronunciato il “*non luogo a provvedere*” trattandosi di “*partecipazione essenziale che avviene in conformità ad espresse previsioni legislative ai sensi del primo periodo del primo comma dell’art. 5 T.U.S.P.*”, escludendo pertanto la sottoposizione dell’atto al preventivo parere della Corte dei conti per le ipotesi in cui la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative.

Ad avviso del Sindaco istante, le motivazioni addotte da questa Sezione nella deliberazione n. 148/2023/PASP sarebbero replicabili in via analogica nel caso di specie atteso che “*la costituzione della “Società Veicolo” rappresenterebbe strumento essenziale per gli Enti Locali ricadenti nell’A.T.O. Puglia al fine di accedere all’acquisizione a titolo gratuito delle partecipazioni in A.Q.P., oltre che per beneficiare degli ulteriori incentivi previsti dalla L.R. n. 14/2024, non acquisibili in altro modo*” e “*l’accesso ai suindicati benefici sarebbe, a sua volta, essenziale al perseguimento delle finalità istituzionali in tema di servizio idrico integrato assegnate ai Comuni dalla Costituzione e dalla legge statale e “declinate” dalla citata L.R. n. 14/2024 (art. 1): “assicurare l’esercizio unitario ed efficiente delle funzioni comunali afferenti alla gestione del Servizio idrico integrato (S.I.I.) nell’ambito territoriale unico regionale” e “creare le condizioni per l’individuazione, da parte dell’autorità idrica pugliese, nell’esercizio delle proprie competenze, della modalità di affidamento del SII che ritiene più opportuna, tra quella previste” dal T.U.S.P.L. e dal T.U.A.*”.

Pertanto, il Sindaco istante ha formulato un triplice quesito, nell’ipotesi in cui i Comuni, nell’esercizio della facoltà riconosciuta dalla legge regionale n. 14/2024, si

determinino a costituire/aderire alla predetta “Società Veicolo”, chiedendo di conoscere: “1. se gli atti deliberativi dei Consigli comunali dei suddetti Comuni di costituzione della “Società Veicolo” (nonché gli eventuali atti deliberativi di adesione successiva alla Società già costituita), debbano essere analiticamente motivati ai sensi dell’art. 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 175/2016 (Testo Unico Società Partecipate); 2. se, viceversa, la partecipazione dei suddetti Comuni, in quanto Comuni dell’A.T.O. Puglia, alla “Società Veicolo” sia ascrivibile alle ipotesi di eccezione di cui all’art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P., atteso che sarebbe deliberata in conformità ad espresse previsioni legislative di rango primario, sia nazionali che regionali; 3. in questo secondo caso, qualora cioè si ritenga operativa la deroga di cui all’art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P., se gli atti deliberativi dei suddetti Comuni debbano comunque essere trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di cui al comma 3 della citata norma”.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1. Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l’ammissibilità dell’avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell’organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta all’esame del Collegio, non interferenza dell’attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.2. In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi in primo luogo l’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”) e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006, n. 3/2014, n. 11 e 17/2020 e n. 5, 9 e 14/2022, nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo con le deliberazioni n. 54/2010 e 27/2011.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere può considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

2.2. La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.4.2004).

3. Ammissibilità oggettiva

3.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente) - c.d. interferenza interna - ovvero con funzioni proprie di altri organi - c.d. interferenza esterna.

3.2. La richiesta di parere qui in esame si configura inammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto sollecita l'esercizio da parte di questa Sezione di una funzione consulenziale su uno specifico caso, che si estrinseca nella verifica di conformità ad un parametro normativo (l'art. 5 T.U.S.P.) di provvedimenti in corso di adozione (atti deliberativi dei Consigli comunali dei Comuni ricadenti nell'A.T.O. Puglia di costituzione della "Società veicolo" - o di successiva adesione alla stessa - ai sensi dell'art. 2 della legge regionale pugliese n. 14/2024), traducendosi così in un'anticipazione dell'attività di controllo demandata alla Corte dei conti in altra sede.

Invero, per giurisprudenza consolidata della magistratura contabile, le Sezioni regionali di controllo, sollecitate ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, non possono pronunciarsi su quesiti che, pur se ovviamente originati da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente, in quanto la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione o di co-gestione, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita, e la violazione di sfere di competenza di

altre istituzioni, rimettendo così all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali.

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà, neutralità, indipendenza e imparzialità che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

3.3. Come noto la sede propria in cui la Sezione regionale è chiamata ad esprimersi sulla materia oggetto degli odierni quesiti è il controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3, T.U.S.P., nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla citata legge n. 118/2022, che postula l'espletamento di *“una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”*, di cui è stata fornita una ricostruzione ampia e articolata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 16/2022/QMIG – che si è soffermata sulla natura, sugli esiti e sugli aspetti procedurali della nuova funzione, sui parametri di riferimento della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, sull'onere di motivazione analitica gravante sulle Pubbliche Amministrazioni interessate a costituire (o partecipare a) società – e che risulta, pertanto, non suscumbibile nella tradizionale funzione consultiva coniata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con la citata deliberazione n. 16/QMIG/2022, nel delineare i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, hanno affermato che *“l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal T.U.S.P.; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale)”*.

Nella medesima deliberazione si è altresì chiarito che *“la funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento 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".

Invero, secondo l'art. 5, comma 3, T.U.S.P., *"l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta 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".*

Ne consegue che, in occasione di tale controllo, attivato dall'Ente con la trasmissione dell'atto deliberativo, la Corte dei conti, in sede regionale o centrale - sulla base della ripartizione effettuata ai sensi dell'art. 5, comma 4, T.U.S.P. - esprime il proprio parere in ordine alla vicenda così come concretamente delineata.

3.4. In particolare, la Corte dei conti, dopo aver esaminato l'atto deliberativo dell'ente e l'eventuale documentazione a corredo, può sussumere la vicenda societaria nell'ipotesi eccezionale di cui all'art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P. (*"ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative"*), con conseguente deliberazione di *"non luogo a provvedere"*, oppure ritenere che essa integri l'ipotesi ordinaria.

In questa seconda ipotesi, deriva per l'Ente l'onere della motivazione analitica *"con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato"* e *"della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*, nonché la previsione che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, T.U.S.P., *"l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della 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"* e *"gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate"*.

Ne consegue che, in questo caso, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'ente contenga un'analitica motivazione in ordine: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 T.U.S.P.; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (art. 5, comma 1, T.U.S.P.); c) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1, T.U.S.P.); 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 (art. 5, comma 2, T.U.S.P.). Va, inoltre, verificato che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e con i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P..

Quanto agli esiti del controllo, come espressamente stabilito dall'art. 5, comma 4, T.U.S.P., la pronuncia adottata assume la veste formale di un parere e, qualora quest'ultimo sia *"in tutto o in parte negativo"*, l'ente interessato può comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere, dandone pubblicità sul proprio sito istituzionale.

3.5. Nel ribadire l'inammissibilità sotto il profilo oggettivo dei quesiti articolati dal Sindaco istante, per le ragioni innanzi indicate, ai soli fini collaborativi si rappresenta che alcune Sezioni regionali di controllo, nell'ambito della propria competenza *ex art. 5, comma 3, T.U.S.P.*, si sono pronunciate su vicende analoghe relative al servizio idrico integrato, pur con le specifiche singolarità di ciascun caso, dettate anche sulla scorta delle plurime normative regionali, pervenendo ad esiti differenti.

Invero, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n. 34/2023/PASP si è orientata per il *"non luogo a deliberare"*, ritenendo integrata l'ipotesi eccezionale di cui all'art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P. mentre la Sezione regionale di controllo per il Molise (cfr., *ex multis*, deliberazione n. 71/2023/PASP, a cui si è allineata anche la Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, con plurime deliberazioni tra cui la recente deliberazione n. 349/2023/PASP), pur sussumendo la vicenda societaria nell'alveo dell'ipotesi eccezionale, ha ritenuto che la stessa implichi esclusivamente il non assoggettamento dell'atto deliberativo all'analitica motivazione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 T.U.S.P., non esimendo la Corte dei conti dall'esprimere il parere circa i requisiti di cui agli artt. 4, 7 e 8 T.U.S.P. per ragioni di ordine normativo (*"l'eccezione di c.d. costituzione*

societaria ex lege (...) non può analogicamente escludere anche l'applicazione dell'obbligo di richiedere ed emettere il parere"), letterale ("il comma terzo fonda l'obbligo di richiesta ed emissione del parere in relazione ad ogni atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, dunque da intendersi in senso onnicomprensivo anche degli atti di c.d. costituzione societaria ex lege") e prettamente giuscontabile ("se, effettivamente, la costituzione societaria ex lege è sgravata di un bagaglio motivazionale analitico, essa è comunque soggetta ad ulteriori parametri di legittimità formale e sostanziale, circa la competenza soggettiva, il contenuto necessario, la pubblicazione e l'eventuale evidenza pubblica").

La Sezione regionale di controllo per la Campania, invece, nell'evidenziare nei casi sottoposti alla sua attenzione la non sussunzione nell'ipotesi eccezionale di cui all'art. 5, comma 1, primo periodo, T.U.S.P., ha precisato che quest'ultima *" sottrae dall'obbligo di motivazione le delibere solo qualora la costituzione avvenga in virtù di espressa previsione di legge e, dunque, la stessa va interpretata nel senso che la non necessità di motivazione è ammissibile solo quando è la legge stessa che istituisce la società"* (cfr., *ex multis*, deliberazione n. 73/2023/PASP), e che, si aggiunge, prevede espressamente i soci pubblici.

3.6. Alla luce delle considerazioni svolte, stante l'inammissibilità di carattere oggettivo del triplice quesito formulato dal Sindaco di Bari (Città Metropolitana di Bari), viene precluso a questa Sezione regionale di controllo l'ulteriore esame nel merito delle questioni sottoposte.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia

P.Q.M.

dichiara inammissibile la richiesta di parere sotto il profilo oggettivo.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.

Il Magistrato relatore
F.to Donatella Palumbo

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 5 giugno 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore Sabato