Deliberazione n. 4/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario (relatore)
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 16 gennaio 2025,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "*ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 2 gennaio 2025, al n. 3, il Sindaco del Comune di Montepulciano (SI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente la possibilità di mantenere, ai sensi del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – d'ora in poi TUSP per brevità), la partecipazione in una società detenuta dal comune istante, pur ricorrendo il fattore di criticità di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) del TUSP e tenuto conto del Piano Industriale 2025/2027 approvato con Deliberazione della Giunta comunale n. 294 del 9 dicembre 2024.

3. L'ente, in particolare, premette di essere il socio unico della società in house "Montepulciano Servizi S.r.l." (c.f. 01260850522), costituita in data 18 marzo 2009, con sede in Montepulciano, in Piazza Grande n.1 e capitale sociale (i.v.) di euro 10.000,00 e che *"l'Amministrazione Comunale, in forza della partecipazione posseduta, esercita un'attività di controllo complessivo sulla società ed è in grado di assumere il ruolo di dominus nelle decisioni operative rilevanti ai fini di area vasta, come previsto espressamente dall'art. 9 dello Statuto stesso"*.

4. Il Comune di Montepulciano richiama preliminarmente l'art. 20, comma 2, lettera d) del TUSP, il quale prevede che le Amministrazioni Pubbliche adottino un piano di razionalizzazione, qualora rilevino "*partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro*". L'ente, a tal proposito, allega alla richiesta di parere i bilanci di esercizio delle annualità dal 2019 al 2023 della società "Montepulciano Servizi S.r.l." dai quali si evince che la stessa ha sempre conseguito un utile esiguo e un fatturato inferiore alla soglia di un milione di euro.

5. L'ente specifica, inoltre, che, sin dall'entrata in vigore del TUSP, l'Amministrazione comunale "*ha sempre ritenuto la società strategica e funzionale per il raggiungimento dei propri obiettivi*", decidendo per il mantenimento della partecipazione societaria nell'ambito dei Piani di razionalizzazione periodica finora adottati. A tal riguardo, il Comune di Montepulciano evidenzia di non aver finora avuto alcun obbligo di dismissione della partecipazione in esame, avendo goduto, sino alla verifica relativa all'annualità 2022 (scadenza 31 dicembre 2023) *"della proroga prevista dai commi 5-bis e 5-ter, art. 24, del TUSP, in merito al requisito del fatturato medio relativo al triennio precedente*".

6. L'ente, altresì, dà atto dell'adozione della Deliberazione di Giunta comunale n. 294 del 9 dicembre 2024, con la quale il Comune di Montepulciano ha approvato e fatto proprio il

Piano Industriale 2025-2027, predisposto dalla società "Montepulciano Servizi" S.r.l. (allegato D alla richiesta di parere in oggetto), nel quale si prevede che, mediante le azioni ivi indicate, entro l'annualità 2026 - e stabilmente per almeno il biennio 2026/2027- la società soddisferà anche il requisito di cui all'art. 20, co. 2, lett. d), del TUSP, incrementando il fatturato medio verso il raggiungimento della soglia minima di legge di un milione.

7. Nell'allegato D sopra indicato si legge, peraltro, che *"la consapevolezza della Società si estende al fatto che ad essere non in linea con il dettato normativo non è solo il parametro della lett. d) - "partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro" - bensì anche quello della lett. b) - "società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti" - atteso che gli operatori presenti in Azienda detengono il contratto di lavoro dipendente con il Comune di Montepulciano, che riaddebita alla Società i costi per gli stessi sostenuti in quanto assegnati ad operare proprio per la Società stessa".*

8. Nella deliberazione di Giunta comunale n. 294 del 9 dicembre 2024 l'ente, inoltre, dispone : *"…2) di inviare il presente provvedimento, quale allegato parte integrante e sostanziale alla richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7 Legge 5 giugno 2003 n. 131 e del Decreto Legislativo n. 175/2016, alla competente Corte dei Conti affinché la stessa si pronunci in merito alla sostenibilità finanziaria ed alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione intrapresa dal Comune di Montepulciano, dando atto sin da ora che del relativo esito dovrà obbligatoriamente tenersi conto per le azioni successive e che eventuali nuovi affidamenti alla partecipata potranno aver luogo solo nel caso in cui sia espresso dalla Corte dei Conti un parere positivo; 3) Dare mandato agli Uffici competenti che nella fase di predisposizione della Deliberazione del Consiglio Comunale, da approvarsi entro il 31 dicembre 2024, dell'atto di cui all'art. 20, comma 1, Decreto Legislativo n. 175/2016, dovrà esser dato atto della presente Deliberazione, evidenziando che la volontà dell'Amministrazione Comunale di Montepulciano è quella di mantenere la partecipazione, fermo restando quanto sopra detto al punto 2) in merito all'esito della richiesta di parere della competente Corte dei Conti;".*

9. Tutto ciò richiamato, il Sindaco del Comune di Montepulciano interroga la Sezione in ordine alla "*possibilità di mantenere, al verificarsi delle condizioni di cui al Piano Industriale 2025/2027 approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 294 del 9 dicembre 2024, la partecipazione societaria della "Montepulciano Servizi S.r.l.", considerando tale facoltà rientrante tra i provvedimenti di razionalizzazione di cui all'art. 20, comma 1, del Decreto Legislativo n. 175/2016, […], fermo restando che l'obiettivo che il Comune si pone, com'è chiaro, oltre a garantire – come detto – maggiore efficienza, efficacia ed economicità nei confronti dell'utenza, è quello di consentire alla Società, nell'arco del triennio 2025/2027, di acquisire anche il requisito di cui art. 20, comma 2, lettera d) del Decreto Legislativo n. 175/2016, ribadendo che in caso di parere positivo sarà impegno del Comune di Montepulciano di rendicontare semestralmente l'andamento degli obiettivi perseguiti dal Piano Industriale suddetto*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato

orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata dall' amministrazione comunale del Comune di Montepulciano, rappresentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri "*in materia di contabilità pubblica*". A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, "*che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri*" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, "limitatamente all'interpretazione") di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2. La Sezione delle autonomie, peraltro, ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3. La Sezione delle Autonomie, inoltre, ha chiarito che "*la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (…) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica*", in quanto "*si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*" (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

2.4. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

2.5. Tutto ciò premesso, si ritiene che la richiesta di parere avanzata dal Comune di Montepulciano non soddisfi tutte le suesposte condizioni di ammissibilità oggettiva, per le ragioni di seguito esplicitate.

2.6. In primo luogo, il quesito appare privo dei requisiti di generalità ed astrattezza in quanto connesso all'adozione, da parte dell'amministrazione, di specifici atti di programmazione e di gestione relativi, in particolare, al mantenimento o meno della partecipazione societaria nella Montepulciano Servizi S.r.l., da assumere nell'ambito del Piano di razionalizzazione delle società partecipate, ad esito della ricognizione annuale da effettuarsi, da parte dell'ente, entro il 31.12.2024, ai sensi dell'art. 20 TUSP. La resa del parere, in questa circostanza, si risolverebbe in un'inammissibile intromissione della Sezione regionale di controllo nell'esercizio di un'attività gestionale e di una scelta discrezionale di stretta competenza dell'amministrazione richiedente. Si osserva, peraltro, che l'ente ha già adottato provvedimenti (in particolare la Delibera di Giunta Comunale n. 294 del 9 dicembre 2024 con cui è stato approvato il Piano Industriale della società "Montepulciano Servizi S.r.l.") dai quali, si evince l'intendimento dell'amministrazione. L'espressione di un parere implicherebbe, quindi, anche un giudizio della Sezione su valutazioni già compiute dal Comune, con l'effetto di trasformare, di fatto, la funzione consultiva in una sorta di funzione di controllo di legittimità e congruità dei criteri e procedimenti posti in essere dall'Ente.

2.7. In secondo luogo, ogni valutazione da parte di questa Sezione sul quesito proposto dal Comune di Montepulciano, nei termini sopra riportati, interferirebbe con la funzione di controllo attribuita a questa stessa Sezione dall'art. 20, commi 3 e 4, del TUSP, il quale dispone

la trasmissione delle risultanze della revisione periodica, anche in caso di assenza di partecipazioni, alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti (nonché alla struttura di monitoraggio del MEF ex art. 15 del TUSP) per le verifiche di rispettiva competenza. Si ritiene, pertanto, che "*ogni valutazione da parte di questa Sezione circa l'adeguatezza della motivazione adottata dall'ente potrà essere svolta soltanto in via successiva, una volta che l'Ente stesso abbia assunto le proprie determinazioni discrezionali, illustrando analiticamente le ragioni della determinazione adottata*" (in tal senso, v. anche Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 135/2021/PAR e Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 155/2018/PAR).

2.8 Conclusivamente, la richiesta di parere formulata dal Comune di Montepulciano è da ritenersi oggettivamente inammissibile, in quanto, da un lato, sottende valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa, impedendo alla Sezione di pronunciarsi nel rispetto dei canoni della generalità e dell'astrattezza; dall'altro, interferisce con altre funzioni di controllo sulle società partecipate intestate alla Sezione dal TUSP.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Montepulciano, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2025.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2025.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)