



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 febbraio 2024

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente- Relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione del Consiglio della Federazione dei Comuni del Camposampierese n. 42 del 27 dicembre 2023, e relativi atti allegati, pervenuti a mezzo

pec il 16 gennaio 2024 e acquisiti al prot. Cdc n. 386 del 17 gennaio 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 4/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Presidente relatore;

FATTO

A seguito dell'invio, da parte di alcuni enti locali, delle richieste di parere sull'acquisizione di quote della società Pasubio Tecnologia Srl, ai sensi dell'art. 5, co. 3 del d.lgs. 175/2016, come modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118, la Sezione è venuta a conoscenza di analogo acquisto da parte del Consorzio dei Comuni compresi nel Bacino Imbrifero Montano del Fiume Bacchiglione (di seguito Consorzio BIM Bacchiglione) che, alla data del 15/4/2023, aveva proceduto al versamento della somma complessiva di euro 5.495,49, per n. 1008,00 quote societarie, pari allo 0,46% del capitale della società.

Conseguentemente, con nota prot. C.d.c. n. 615 del 30/01/2024 è stata chiesta conferma dell'avvenuto perfezionamento dell'acquisto delle quote e, nell'affermativa, chiarimenti sulle ragioni che avevano indotto l'Ente a non formulare la preventiva richiesta del parere di conformità, ex art. 5, co. 3 del TUSP.

In risposta (cfr. nota acquisita al Prot. C.d.c. 706 del 02/02/2024) il Consorzio ha specificato quanto segue: *questo Consorzio intende con la presente formalizzare la richiesta di parere di conformità a codesta Sezione Regionale ai sensi dell'art. 5 c. 3 TUSP rappresentando di aver acquisito dalla Vostra comunicazione la necessità di tale adempimento.*

In allegato alla nota richiamata sono stati trasmessi la Deliberazione dell'Assemblea del Consorzio n. 14 del 10/11/2022 con la quale è stato disposto l'acquisto delle quote di proprietà della società "Pasubio Tecnologia S.r.l.", e gli atti valutati ai fini dell'acquisto.

DIRITTO

1. Come traspare dalla narrativa del fatto, il Consorzio BIM Bacchiglione ha già provveduto all'operazione d'acquisto delle quote, deliberate con l'atto consiliare n. 14 del 10/11/2022, ma ha presentato formale richiesta di parere di conformità, come precisato, in quanto avrebbe appreso solo dalla richiesta istruttoria *la necessità di tale adempimento.*

Tale particolare circostanza impone un duplice ordine di considerazioni, relative, per un verso, alla legittimazione del Consorzio a presentare una siffatta richiesta e, per altro verso, alla possibilità per la Sezione di rendere il parere laddove l'acquisto si sia già perfezionato.

1.1 In relazione al primo profilo va evidenziato che il comma 1 dell'art. 5 del TUSP si riferisce in termini generici alle pubbliche amministrazioni quali soggetti tenuti, in caso di costituzione/acquisto di partecipazioni societarie, anche indirette, sia all'obbligo di motivazione analitica che all'invio del relativo atto per l'esercizio del controllo della Corte, mentre il comma 4, nel radicare la competenza della Sezione regionale di controllo

individua 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.*

La definizione delle «*amministrazioni pubbliche*» più in generale sottoposte alla disciplina dettata dal TUSP è contenuta nell'art. 2 comma 1, lett. a) del TUSP che enuclea *le amministrazioni di cui all'articolo 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.*

A sua volta, l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, specifica, per quanto qui di interesse, che “(...) *Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale....*

È ormai pacifico che la definizione di “amministrazione pubblica” non sia univoca e vada connotata caso per caso, ma nel caso di specie, il Consorzio è stato costituito, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1 della Legge 27.12.1953 n. 959, fra tutti i Comuni facenti parte del Bacino Imbrifero del Bacchiglione nel territorio vicentino, come delimitato dal D.M. 14.12.1954 pubblicato sul supplemento ordinario alla G.U. n. 6 del 10.1.1955 e successive modifiche e integrazioni (cfr. art. 1 Statuto consortile, approvato con decreti del Prefetto di Vicenza 12 agosto 1958, n. 5631-Div. IV[^] e 25 luglio 1959, n. 198-Div. IV[^], sottoscritto a Schio il 19 aprile 1960 e aggiornato con deliberazioni dell'Assemblea Generale - n. 8 del 3 dicembre 2014 - n. 16 del 10 novembre 2022).

Il consorzio tra comuni va inteso come una particolare forma associativa, espressamente prevista dalla legge, avente natura di ente pubblico, preordinato alla realizzazione di un servizio tale da assicurare la possibilità di una migliore riuscita rispetto alla gestione dello stesso servizio effettuata dai singoli enti (cfr., ex pluribus T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 15/01/2021, n. 13). Si configura, pertanto, come un ente pubblico strumentale dell'ente locale, disciplinato dal diritto pubblico, dotato di personalità giuridica pubblica e, ai fini del TUSP, assimilato alle Pubbliche amministrazioni.

Tale lettura appare confermata da diverse pronunce della Corte, ancorché non espressamente intervenute sulla novella legislativa. Basti por mente alla deliberazione n. 15/2021 della Sezione delle Autonomie, laddove ha definito il gruppo “amministrazione pubblica territoriale”, espressamente precisando che lo stesso TUSP prende in considerazione gli organismi non societari (art. 2, co. 1, lett. g); art. 20, co. 2, Tusp), nel cui ambito rientrano *le aziende speciali e le istituzioni disciplinate dall'art. 114, d.lgs. n. 267/2000 che hanno natura, rispettivamente, di ente e di organismo strumentale dell'ente locale. Nei confronti delle aziende speciali si applicano alcune disposizioni in materia di società pubbliche (art. 1, co. 550 e ss., l. n. 147/2013), ferma restando la loro natura di ente pubblico economico, mentre i consorzi, disciplinati dall'art. 31, d.lgs. n. 267/2000..., sono assimilati alle pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 1, lett. a), TUSP).*

Anche questa Sezione (cfr. delibera n. 205/2015PAR), ancorché chiamata a pronunciarsi sulla diversa questione dell'applicabilità del piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute alle partecipazioni ai "consorzi di servizi" tra enti locali ex art. 31 D.Lgs. 267/2000, ha ribadito la riconosciuta natura di *ente strumentale degli enti locali partecipanti*, escludendo che il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie potesse concernere i consorzi di servizi di enti locali ... in quanto *non identificabile con la figura del consorzio d'impresa*.

Peraltro, non ha mancato di sottolineare che il Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie pubbliche deve estendersi anche a quelle indirette, di talché ove il consorzio detenga partecipazioni societarie, deve ritenersi che si debba operare la prescritta verifica di compatibilità della partecipazione detenuta con il fine per il quale è stato costituito (la delibera richiama i principi già enunciati con la pronuncia 9/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie; inoltre, per l'inclusione degli enti pubblici economici nel novero delle Amministrazioni pubbliche alle quali si applicano le disposizioni del TUSP in materia di costituzione di società, cfr. SCE/123/2022/CEPAR).

Ne consegue che, vuoi per indicazione normativa, vuoi alla luce della ulteriore qualificazione e specificazione operata dalla giurisprudenza per i Consorzi tra Comuni (da ultimo Sezione Veneto, delib. n. 29/2023/PASP), questi sono da ritenersi del tutto assimilati alle Pubbliche amministrazioni, nei sensi voluti dal TUSP e, conseguentemente, tenuti per legge a richiedere il preventivo parere di conformità (cfr. sulla personalità giuridica pubblica dell'Ente in considerazione, anche la legge regionale del Veneto 27 aprile 2012, n. 17 e ss.mm.ii.).

1.2 Venendo al secondo dei profili evidenziati, l'art. 5 del TUSP novellato (cfr. art. 11 comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118) prevede che *“a 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, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato 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 externalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (comma 1);*

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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate (comma 2);

L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta [...] 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 (comma 3);

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..... 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 (comma 4).

Lo stesso tenore letterale della norma non contempla la fattispecie dell'invio alla Corte di un provvedimento già perfezionato mediante l'effettivo acquisto delle quote (come nel caso all'esame).

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo, con 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 TUSP; 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”*.

Con successiva pronuncia, le stesse Sezioni Riunite hanno ulteriormente ribadito che *in ipotesi di acquisto di quote societarie, prima ancora dell'invio dell'atto deliberativo di autorizzazione all'acquisizione della partecipazione societaria alla Corte dei conti (nonché dei sessanta giorni concessi dalla legge per l'espressione del parere prescritto*

dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP), l'atto deliberativo non può essere esaminato nell'esercizio dello specifico potere di verifica preliminare, attribuito alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP (deliberazione 35/SSRRCO/QMIG/2023).

Non hanno però mancato di sottolineare come rimanga ferma l'esigenza che, in aderenza alla lettera ed alla ratio della novella legislativa, le amministrazioni pubbliche provvedano, nei tempi prescritti dalla norma, ad inviare alla Corte dei conti gli atti di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisto di partecipazioni societarie.

In siffatte ipotesi, in conformità all'enunciato di diritto n. 4 della deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n.16/QMIG/2022, *“la verifica della Corte dei conti prosegue nell'esercizio delle altre funzioni di controllo ad essa attribuite dall'ordinamento”*, rimanendo ferma la responsabilità di coloro che hanno adottato l'atto.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in ragione delle motivazioni che precedono, dichiara il non luogo a provvedere ex art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sull'acquisto della partecipazione nella società Pasubio Tecnologie S.r.l. da parte del Consorzio BIM Bacchiglione.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, al Consorzio BIM Bacchiglione ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

al Consorzio BIM Bacchiglione di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 febbraio 2024

IL PRESIDENTE RELATORE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 19 febbraio 2024

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to digitalmente Letizia Rossini