

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 25 gennaio 2017

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;
visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);
visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);
visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);
vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;
vista la richiesta di parere inoltrata dal Commissario straordinario del Libero consorzio comunale di Caltanissetta con nota prot. n. 14664 dell'11 novembre 2016 (acclarata al prot. Cdc n. 9699 in pari data);
vista l'ordinanza n. 1/2017/CONTR del 4 gennaio 2017 con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;
udito il magistrato relatore, dott. Gioacchino Alessandro;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota indicata in epigrafe il Commissario straordinario del Libero Consorzio Comunale di Caltanissetta, preso atto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 175/2017, riformula una precedente richiesta di parere (n. prot. Cdc 5787 del 7 giugno 2016) che la Sezione aveva giudicato inammissibile (deliberazione n. 159/2016/PAR). In tale occasione la Sezione ha, infatti, rilevato che l'asserito conflitto normativo tra l'art. 40 della legge regionale n. 15 del 2015 e lo schema di decreto legislativo n. 175 del 2016, allora emanando, era solo potenziale stante che il medesimo decreto era ancora in fase di formazione.

Una volta emanato ed entrato in vigore il citato decreto, il richiedente intende sottoporre all'esame della Sezione la questione interpretativa di seguito illustrata.

L'ente premetteva (cfr. originaria richiesta di parere) che: 1) nel 2008 veniva costituita la "*Caltanissetta Service in House Providing*" S.p.a., società *in house* dell'ente, che ne detiene l'intero capitale sociale e che esercita su di essa il controllo analogo; 2) tale società -conformemente al suo oggetto sociale- si è occupata della manutenzione del verde, delle strade e dei fabbricati dell'ente sino al 31 agosto 2013, data di scadenza del contratto; 3) le precarie condizioni economiche del Libero consorzio non gli hanno permesso di far fronte ai servizi essenziali, tra i quali rientrano

quelli svolti dalla menzionata società; 4) dopo la scadenza, il contratto è stato oggetto di proroghe mensili sino al 30 novembre 2015; 5) nei primi mesi del 2016 la suddetta società ha effettuato solo interventi saltuari e di somma urgenza; nel frattempo, i lavoratori e il Presidente della società hanno concordato la sospensione della retribuzione in attesa di nuove commesse.

Nell'odierna richiesta viene ribadito che il Libero consorzio deve compiere una scelta in ordine al mantenimento della società; in vista di tale decisione chiede di conoscere il parere della Sezione sulla normativa applicabile nella Regione siciliana.

In particolare, l'Ente ha precisato che non ricorrerebbe alcuna delle condizioni per la dismissione della suddetta partecipazione secondo l'art. 40 della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, come modificata dalla legge regionale 8 aprile 2016, n. 5; di contro, ricorrerebbe la fattispecie descritta dall'art. 21, comma 2, lett. d) del decreto legislativo n. 175/2016 (partecipazione societaria che nel triennio precedente abbia conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro) con conseguente obbligo di dismissione della stessa.

Il Commissario straordinario chiede, quindi, di conoscere se le disposizioni contenute nella citata normativa nazionale vadano applicate all'ente locale ancorché lo stesso appartenga a una Regione a statuto speciale che ha legiferato in materia.

1. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) della richiesta di parere.

Dal punto di vista della legittimazione soggettiva, la richiesta è ammissibile essendo a firma del rappresentante legale dell'amministrazione.

Anche sul piano oggettivo, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), reputa la richiesta ammissibile poiché riguarda un ambito materiale trasversale che involge indubbiamente profili di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 144/2016) e di contabilità pubblica. Come sopra rilevato, è venuta meno la causa ostativa alla trattazione nel merito di cui alla richiamata deliberazione di questa Sezione n. 159/2016/PAR, considerata la successiva emanazione ed entrata in vigore del decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. Nel merito, viene direttamente in rilievo il rapporto tra le disposizioni legislative regionali inserite all'interno della disciplina degli enti di area vasta (liberi consorzi comunali e città metropolitane), in particolare l'art. 40 ("*razionalizzazione di enti*")¹ della legge n. 16/2015, e le norme

¹ 1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane inviano all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica una ricognizione di tutti gli enti, le agenzie, gli organismi, comunque denominati, da loro partecipati, controllati o vigilati, individuando quelli che esercitano funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni loro attribuite.

2. Ferma restando l'autonomia finanziaria degli enti di area vasta, sono mantenuti i rapporti in essere alla data di entrata in vigore della presente legge tra le ex province regionali e le società interamente o prevalentemente partecipate dalle stesse per lo svolgimento dei servizi connessi all'esercizio delle funzioni. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano nei limiti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3. Ai fini del contenimento della spesa pubblica gli enti di area vasta, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, procedono alla dismissione delle proprie quote di partecipazione in società che non sono

statali contenute nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo n. 175 del 2016), segnatamente all'articolo 20.

2.1 Orbene, occorre preliminarmente rilevare che l'art. 40, comma 3, della disposizione regionale citata è dichiaratamente finalizzato al "*contenimento della spesa pubblica*" e detta, sia pure all'interno di un percorso normativo poco lineare e sistematico - oltre che confuso sul piano della tecnica redazionale - il principio di dismissione delle "*società che non sono strategiche per l'erogazione dei servizi di interesse generale*", mutando la formula utilizzata dal legislatore statale il quale, invece, fa riferimento al carattere "*non indispensabile*" della partecipazione (cfr. art. 1, comma 611, legge n. 190 del 2014 ed ora art. 4 del decreto legislativo n. 175 del 2016).

In effetti, occorre notare come il riferimento alla "*strategicità*" era già stato utilizzato dal legislatore regionale riguardo alle partecipazioni regionali (cfr. art. 20 della legge regionale n. 11 del 2010), sia pure facendo applicazione di una tecnica normativa ancora diversa, consistente nella puntuale individuazione dei settori di intervento regionale e degli organismi societari in essi operanti.

2.2 Le disposizioni del Testo unico, peraltro sopravvenute rispetto alla citata normativa regionale, prescrivono, innanzitutto, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (art. 24) e si rivolgono a tutte le pubbliche amministrazioni.

Appaiono, pertanto, collocarsi su un piano più generale e sistematico rispetto alle norme regionali sopra riferite. In particolare, l'art. 24 prevede che "*Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.*" e che "*A tal fine, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate (...)* È inoltre precisato (comma 2) che "*Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti.*

Oltre alla revisione straordinaria il legislatore delegato ha istituzionalizzato l'obbligo di una "*razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*" (art. 20) La disposizione prevede, infatti, che "*Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di*

strategiche per l'erogazione dei servizi di interesse generale, al verificarsi, in via alternativa, di una delle seguenti condizioni:

- a) le quote siano complessivamente inferiori al dieci per cento del capitale sociale;
 - b) le società abbiano un numero di dipendenti inferiori a tre unità di personale;
 - c) le società abbiano chiuso gli ultimi tre esercizi di bilancio in passivo;
 - d) le spese per il personale, il costo degli organi amministrativi e di gestione, le consulenze esterne di tali società superino il cinquanta per cento delle spese correnti dell'ente.
4. Ai fini di cui al comma 3 sono considerate strategiche le quote e le partecipazioni nelle società aeroportuali.
 5. Gli enti di area vasta non possono costituire nuove società partecipate se non quelle previste per legge regionale.
 6. Il numero dei componenti degli organi degli enti partecipati dai liberi Consorzi comunali e dalle Città metropolitane non può essere superiore a tre.
 7. Nelle more del processo di statizzazione i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane continuano ad esercitare le competenze in materia di istituti di istruzione superiore nonché di istituti superiori di studi musicali già esercitate dalle ex province regionali.

riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15”.

In particolare, il comma 2 prescrive che “I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

2.3 Richiamato sinteticamente il quadro normativo, e fermo restando che non può certo competere a questa Sezione giudicare o sollevare, tanto più astrattamente e in sede consultiva, conflitti di costituzionalità della citate disposizioni statali di rango primario per presunte lesione di competenze esclusive della Regione a statuto speciale, deve, tuttavia, rammentarsi che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 144 del 2016, si è pronunciata sul conflitto sollevato proprio in riferimento alle norme statali che hanno imposto alle Regioni la razionalizzazione delle società partecipate e sui relativi criteri. In tale occasione, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge n. 190 del 2014, affermando che l'obiettivo perseguito dai richiamati commi va ricondotto a finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa attraverso modalità e assetti di coordinamento della finanza pubblica².

I singoli criteri elencati dal legislatore statale, della cui legittimità costituzionale si era dubitato, rappresentano, a giudizio della Corte, parametri che si innestano in ambiti di competenza esclusiva dello Stato quali la tutela della concorrenza, principalmente, o il risparmio della spesa pubblica attraverso anche la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti³. La Consulta ha affermato che le norme non ledono gli ambiti di

² Sull'impianto generale dell'intervento, la Corte costituzionale osserva che “la disposizione del comma 611 e quella (ad essa collegata e strumentale) del successivo comma 612 dell'art. 1 risultano, nel loro complesso e su un piano generale, senz'altro riconducibili alle prevalenti finalità, che con esse si intende conseguire, ossia quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica – di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. – recando una disciplina di principio, che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale”.

³ Più in particolare, in riferimento sui singoli criteri, la Corte costituzionale rileva:

- “Il criterio sub a) si raccorda, completandole e rafforzandole, alle disposizioni di cui ai commi 27 e 29 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e risponde alla stessa finalità di evitare abusi del “tipo” societario e/o delle partecipazioni societarie: finalità che secondo la sentenza n. 148 del 2009 (con la quale è stata esclusa la fondatezza di censure analoghe rivolte, sempre dalla Regione Veneto, ai predetti due commi dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007) «va ricondotta alla materia “tutela della concorrenza”, attribuita alla competenza legislativa

autonomia delle Regioni ma impongono, legittimamente, un rapporto di stretta e leale collaborazione tra lo Stato e queste ultime, alle quali residuano ampi margini di manovra e adeguamento al fine di conseguire una significativa riduzione del fenomeno delle società partecipate; il carattere dettagliato e puntuale delle disposizioni non confligge, dunque, con il principio del coordinamento della finanza pubblica né lede l'ambito delle competenze residuali delle Regioni in quanto non limita le facoltà di scelta e organizzazione spettanti a quest'ultime.

In definitiva, il piano di razionalizzazione imposto dal legislatore statale secondo i criteri individuati dalla citata normativa non "emargina" gli ambiti di autonomia delle Regioni le quali possono trovare nelle predette prescrizioni "implementazione e completamento" alle proprie competenze, mantenendo, pur in presenza di pregnanti criteri direttivi statali, la propria sfera di autonomia al fine di conseguire il comune obiettivo della riduzione di spesa nell'ambito delle partecipazioni societarie secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica delineati dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Alla stregua di tali coordinate ermeneutiche, e restando nei limiti dell'attività consultiva espletata da questa Sezione, si può ritenere che i criteri normativi ora dettati dal legislatore statale possono ritenersi del tutto legittimi (ove non si dubiti dell'irragionevolezza degli stessi sotto altri profili ad oggi comunque non scrutinati e meramente ipotetici) e che l'obbligo di adottare, dapprima, la revisione straordinaria (art. 24) e, quindi, l'annuale razionalizzazione delle partecipazioni societarie alla stregua dei criteri positivizzati (art. 20) vige anche per le pubbliche amministrazioni delle Regioni ad autonomia differenziata.

2.4 Occorre aggiungere che le disposizioni del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, da un lato, sono sopravvenute rispetto alla disciplina regionale e, dall'altro, non appaiono direttamente confliggenti con la stessa; il testo unico è un intervento normativo di sistema che si rivolge a tutte le amministrazioni dettando criteri omogenei. Non può revocarsi in dubbio che il criterio introdotto dal legislatore statale, essendo sopravvenuto ai precedenti, si aggiunga agli stessi ovvero nell'ambito di un intervento più organico.

Più che un conflitto evidente tra norme statali e norme regionali emerge, nel caso di specie, una sovrapposizione e, già all'origine, un certo grado di ambiguità lessicale e di disciplina, direttamente attribuibile alla tecnica normativa utilizzata dal legislatore regionale (ad esempio,

esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e Cost.), anziché [...] alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 159 del 2008)».

- *“Lo stesso è a dirsi per il criterio sub c), poiché la “parcellizzazione” dello strumento (la partecipazione in società) per il perseguimento delle medesime finalità istituzionali della Regione è suscettibile di produrre effetti distorsivi sulla concorrenza”.*
- Sul criterio sub b), su cui il ricorrente pure aveva tanto insistito ravvisandovi una «disposizione di dettaglio», la Corte rileva che la disposizione, nel prefigurare una compagine che non possa essere composta «da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti» incide «sul modulo organizzativo e sul relativo statuto» in forza del quale svolgere l'attività “produttiva”, e non già sulla scelta, a valle, della Regione su “come” organizzarsi per lo svolgimento dei servizi strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Pertanto essa viene ricondotta alla materia (statale) dell'«ordinamento civile», oltre ad esibire, pure essa, uno scopo (ulteriore) di risparmio finanziario.
- Infine, il criterio sub lett. e) evoca chiaramente la materia del «coordinamento della finanza pubblica», nell'ambito della quale si pone come “principio fondamentale”, in quanto lascia spazio alle Regioni in ordine alla scelta delle modalità di conseguimento dell'obiettivo, che si propone, di un risparmio tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti.

laddove utilizza il criterio della “strategicità” rispetto alla “non indispensabilità” o laddove declina la medesima nozione di strategicità), che certo non favorisce una lettura sistematica ed armonica. Occorre, inoltre, considerare che, mentre le disposizioni regionali si pongono su un piano contingente di contenimento della spesa pubblica per gli enti di area vasta e sono formulate quale “condizioni” al verificarsi delle quali gli enti devono (avrebbero dovuto entro 8 mesi dell’entrata in vigore della legge) dismettere le società, quelle statali assumono invece carattere più generale e possono, pertanto, ritenersi compatibili con la pregressa più puntuale normativa regionale e rivelarsi validi criteri aggiuntivi alla cui stregua gli enti sono tenuti ad effettuare le decisioni di razionalizzazione.

Ove così non fosse, si frusterebbero le finalità (di coordinamento della finanza pubblica, di contenimento dei costi, di tutela della concorrenza, ecc.) sottese all’intervento statale e riconducibili a competenze proprie statali.

2.5 Non pare, infine, che sul punto assuma rilevanza la dichiarazione di incostituzionalità (sentenza della Corte costituzionale n. 261 del 2016) della legge delega n. 124 del 2015 da cui ha tratto origine il decreto legislativo n. 175 del 2016. A tale proposito, la Corte costituzionale ha, infatti, affermato che: «*Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative*». Ha, poi, aggiunto che: «*Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione*» (cfr. punto 9 del Considerato in diritto).

Il corollario di questo postulato è che *tali decreti restano validi ed efficaci fino a una eventuale pronuncia della Corte che li riguardi direttamente, e salvi i possibili interventi correttivi che nelle more dovessero essere effettuati* (cfr. Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 83 del 2017). Giova al riguardo rammentare che, al fine di scongiurarne un’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, sono state ipotizzate alcune misure “correttive” da parte del Governo in modo da consentire l’attuazione della delega nel rispetto del principio di leale collaborazione. Il Consiglio di Stato, con il parere sopra citato si è pronunciata sull’ipotesi avanzata dal quesito governativo, esprimendo l’avviso che tali strumenti siano due, strettamente connessi fra loro:

- l’intesa di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 – così come prefigurata, alla luce dei principi generali di leale cooperazione, dalla Corte costituzionale – da raggiungere, a seconda dei casi indicati nel dispositivo della sentenza, in sede di Conferenza Stato-regioni, ovvero di Conferenza unificata ex art. 9, comma 1, del decreto medesimo;
- i decreti legislativi integrativi e correttivi che, per ciascuna disposizione di delega, la stessa legge n. 124 del 2015 autorizza a emanare nel termine di dodici mesi.

Pertanto, salvo gli esiti di siffatti interventi normativi, si deve ritenere che, allo stato, e tanto più in riferimento a atti che avrebbero già dovuto essere coerentemente adottati dagli enti, non sussista alcun conflitto tale da giustificare la disapplicazione o un’interpretazione abrogante di norme di rango primario riconducibili ad ambiti di competenza statali, nei termini di cui alle richiamate giurisprudenza costituzionale, e non intaccate da pronunce di incostituzionalità.

P.Q.M.

Nei suddetti termini è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all’Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e all’Amministrazione richiedente nonché all’Assessorato regionale delle Autonomie Locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 25 gennaio 2017.

L'ESTENSORE
(Giacchino Alessandro)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositata in Segreteria, il 7 febbraio 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)