



## CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol  
Sede di Bolzano

composta dai magistrati:

Josef Hermann Rössler

Presidente

Irene Thomaseth

Consigliere

Alessandro Pallaoro

Consigliere

nella camera di consiglio del 10 dicembre 2018

\*\*\*\*\*

VISTO l'art. 100, c. 2, Costituzione;

VISTO l'art. 6, c. 3-ter, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 e s.m.i. concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

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

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delibera delle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e s.m.i.;

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;

VISTA la richiesta di parere della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, nota prot. n. 753272 del 27 novembre 2018, registrata al protocollo di questa Sezione al n. 911 del 27 novembre 2018, concernente un quesito in merito alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP) e s.m.i.;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione di controllo n. 10 del 6 dicembre 2018 che ha fissato per il giorno 10 dicembre 2018 la convocazione del collegio per la camera di consiglio;

SENTITI i relatori;

### FATTO E DIRITTO

Il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto un parere per chiarire *“se una società che, conformemente alle caratteristiche di Ecocenter SpA, sia qualificata società in house a controllo congiunto da una pluralità di enti locali e, come tale, goda di una partecipazione pubblica totalitaria, debba essere considerata ai sensi della disciplina dettata dal d.lgs. n. 175/2016 quale società a controllo pubblico o quale semplice società a partecipazione pubblica”*.

In via preliminare, si osserva che l'art. 6, c. 3-ter, d.P.R. n. 305/1988 e s.m.i. ha attribuito anche alle Sezioni di Trento e di Bolzano della Corte dei conti funzioni consultive in materia di

contabilità pubblica, su richiesta della Regione e delle Province autonome, anche per conto degli enti locali, singoli o associati, e degli enti ed organismi individuati dall'art. 79, c. 3, d.P.R. n. 670/1972.

L'attività consultiva assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di pronuncia della Sezione delle Autonomie della Corte che, con deliberazione del 27 aprile 2004, ne ha stabilito gli indirizzi e i criteri generali applicativi, successivamente modificati ed integrati con la deliberazione n. 9/2009. In tale contesto sono stati fissati i requisiti indispensabili di carattere soggettivo (elencazione degli enti richiedenti e provenienza delle richieste dall'organo di rappresentanza dei medesimi) ed oggettivo (attinenza con la "materia di contabilità pubblica" e carattere generale ed astratto delle questioni da affrontare), in base ai quali le Sezioni regionali di controllo della Corte possono esercitare detta funzione.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo della funzione è stato precisato che "*...Appare, pertanto, corretto, oltre che utile, limitare l'ammissibilità delle richieste agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia...), anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente...*".

Relativamente all'ambito oggettivo della funzione, in presenza di contrasti interpretativi tra alcune Sezioni regionali di controllo, si sono pronunciate le Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 54/CONTR/10, al fine di garantire, così come disposto dall'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009 conv. in l. n. 122/2010, la coerenza dell'attività svolta dalla Corte dei conti. In detta sede sono stati precisati i limiti dell'attività di cui alla l. n. 131/2003 ("*...pareri in materia di contabilità pubblica...*"), e della conseguente valutazione circa l'ammissibilità delle richieste di parere, facendo presente che "*...non è da condividere qualsiasi interpretazione dell'espressione materia di contabilità pubblica, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'attività amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali*". Inoltre, è stato puntualizzato che "*...né sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*".

Le considerazioni che precedono hanno portato le Sezioni Riunite a condividere una nozione di contabilità pubblica riferita alla funzione consultiva, che "*...assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*".

Con riferimento alla richiesta di parere trasmessa dalla Provincia autonoma di Bolzano è necessario, quindi, esaminarne le condizioni di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Sotto il primo aspetto la Sezione rileva che è soddisfatto il requisito della legittimazione attiva ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 e dell'art. 6, c. 3-ter, d.P.R. n. 305/1988, essendo la richiesta sottoscritta dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Per quanto concerne il secondo profilo si osserva che la possibilità di pronunciarsi nel merito è preclusa qualora vi sia il rischio di un inserimento della Corte dei conti nei processi decisionali degli enti territoriali, che sussiste quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto. Infatti, una richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo qualora si prescinda "da

*valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo(si) principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme ..."* (cfr. delibera Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 79/2018/PAR).

La Sezione ritiene pertanto di essere legittimata a fornire il parere richiesto in termini generali ed astratti, essendo il quesito proposto inerente alla corretta interpretazione di disposizioni giuspubblicistiche applicabili agli enti costituiti in forma societaria, dei quali la Provincia autonoma di Bolzano da sola o congiuntamente con altri enti pubblici, detiene una partecipazione maggioritaria o addirittura totalitaria e che riguardano provvedimenti di spesa attinenti alla gestione del personale ed ai compensi agli amministratori, in funzione del coordinamento della finanza pubblica e come tali riconducibili alla nozione di *"contabilità pubblica"*.

Si deve prescindere, invece, dall'esame di fattispecie concrete quali quelle riguardanti la citata società Eco Center s.p.a., dovendosi il riferimento alla stessa intendere a titolo meramente esemplificativo e come tale estensibile a tutti gli enti partecipati che presentano gli stessi requisiti. Infatti, la concreta attività gestionale ed amministrativa comprensiva della scelta di ricondurre una specifica società nell'ambito delle società a controllo pubblico o a mera partecipazione pubblica, ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, che se ne assume la relativa responsabilità (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 42/2018).

Ne consegue che la Sezione può procedere ad analizzare nei termini di cui sopra il merito del quesito alla luce di quanto previsto dal d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i. (TUSP) che opera una distinzione tra *"società a partecipazione pubblica"* e *"società a controllo pubblico"*, soggette a differenti discipline.

In particolare, l'art. 2, c. 1, lett. m), TUSP precisa che sono considerate *"società a controllo pubblico"* quelle in cui *"una o più amministrazioni pubbliche"* esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b) del citato articolo. Tale lettera rinvia all'art. 2359 del codice civile che recita: *"Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa"*. La citata lett. b) prevede, inoltre, che *"il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo"*.

Quest'ultima ipotesi (come reso evidente dalla locuzione *"anche quando"*) integra quelle elencate in precedenza, che, come esaminato, al fine di individuare le società a controllo pubblico, reputano sufficiente il possesso della maggioranza del capitale sociale da parte di *"una o più"* amministrazioni pubbliche, anche se nessuna, autonomamente, è in grado di esercitare poteri di controllo secondo l'art. 2359 c.c..

Rileva la Sezione innanzitutto che, dal combinato disposto dell'art. 2, c. 1, lett. b), TUSP e dell'art. 2359 c.c. emerge che la *"pubblica amministrazione"* quale ente che esercita il controllo è stata intesa dal legislatore come soggetto unitario, indipendentemente se il controllo venga svolto da una singola amministrazione o da più amministrazioni cumulativamente (cfr. anche orientamento del Mef del 15 febbraio 2018 ai sensi dell'art. 15, c. 2, TUSP).

Analogo orientamento è stato espresso altresì dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria della Corte dei conti con riguardo alle società con maggioranza del capitale detenuto da una o più amministrazioni pubbliche anche se nessuna, singolarmente, è in grado di esercitare i poteri di

controllo previsti dall'art. 2359 c.c.. In particolare, è stato affermato, in linea con quanto osservato dall'ANAC con deliberazione n. 1134/2017, che *"devono essere qualificate come società a controllo pubblico quelle in cui una o più amministrazioni dispongono dei voti o dei poteri indicati nell'art. 2359, numeri 1) 2) e 3) del codice civile. A queste, si aggiunge la fattispecie, ulteriore e autonoma, indicata al secondo periodo della lett. b) dell'art. 2 del TUSP"* (cfr. del. Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 3/2018/PAR). Tale lettura, fondata sul dato letterale dell'art. 2 del TUSP, appare anche funzionale all'obiettivo del legislatore, emergente da una lettura sistematica del decreto, di assoggettare le società a controllo pubblico a disposizioni più stringenti (cfr. ad es. oltre ai citati artt. 11 e 19, anche gli artt. 6, 14, c. 2, e 25, TUSP) rispetto a quelle rivolte agli organismi a mera partecipazione pubblica. L'interpretazione esposta, in conformità alla *ratio* normativa, evita che le società a capitale pubblico frazionato (ricorrenti nell'ambito dell'espletamento dei servizi pubblici locali) possano strumentalmente sottrarsi all'applicazione delle disposizioni dettate nei confronti delle *"società a controllo pubblico"*, ad es. in materia di amministratori e di gestione del personale ai sensi degli artt. 11, 19 e 25 TUSP e 1, c. 6, l.p. n. 12/2007 e s.m.i. (eccependo l'assenza di norme di legge, statutarie o di patti di sindacato fra i soci pubblici esplicitanti e delimitanti le modalità di esercizio del controllo).

Nell'ambito delle società a controllo pubblico un particolare ruolo è rivestito dalle società *in house* nelle quali le amministrazioni pubbliche partecipanti svolgono congiuntamente un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, tale da escluderne la terzietà rispetto agli enti costituenti. Tali società si caratterizzano per la composizione degli organi societari costituiti da soli rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, per l'esercizio congiunto di una influenza determinante e per l'assenza di interessi contrari con le amministrazioni partecipanti (cfr. art. 5, c. 5, lett. a), b) e c), d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. richiamato dall'art. 2, c. 1, lett. d), TUSP).

Conclusivamente, in presenza dei citati presupposti normativi, le società in cui una o più amministrazioni pubbliche dispongono dei voti o dei poteri ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 2, lett. b) e m), TUSP e all'art. 2359 n. 1), 2) e 3) c.c. devono essere coerentemente considerate *"società a controllo pubblico"*. Tali considerazioni valgono *a fortiori* per le società *in house*, nelle quali ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. o), TUSP, una o più amministrazioni pubbliche esercitano il controllo analogo congiunto di cui all'art. 2, c. 1, lett. d), TUSP, con le caratteristiche di cui all'art. 5, c. 5, d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i..

In linea anche con la *ratio* della riforma volta a razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, nonché a potenziare il controllo svolto dalle pubbliche amministrazioni sulle società, impregiudicato ogni ulteriore profilo, le società *in house* a controllo congiunto dovranno, pertanto, rispettare le norme, statali e provinciali, che prevedono limiti ed oneri a carico delle *"società a controllo pubblico"*, nonché quelle ulteriori e più specifiche (cfr. ad es. artt. 12 e 16, c. 7, TUSP, art.1 commi 6 e 10, l.p. n. 12/2007 e s.m.i.) previste per le società *in house* medesime.

#### **P.Q.M.**

la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Servizio di supporto della Sezione alla Provincia autonoma di Bolzano che ne ha fatto richiesta.

Si dispone altresì la traduzione in lingua tedesca ai fini dei conseguenti obblighi di competenza.

Così deliberato in Bolzano, nella camera di consiglio del 10 dicembre 2018.

I relatori

Il Presidente

f.to Josef Hermann Rössler

Il Consigliere

f.to Alessandro Pallaoro

Depositata in Segreteria il 10 dicembre 2018

La Dirigente

f.to Elena Papiano