

Deliberazione n. 135 /2021/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza dell'8 settembre 2021

Richiesta di parere del Comune di Reggio nell'Emilia

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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 legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13,

istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Reggino nell'Emilia, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, e trasmessa alla Sezione in data 2 giugno 2021;

Vista la nota istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali trasmessa alla Sezione in data 19 luglio 2021;

Vista l'ordinanza del Presidente con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio, tramite piattaforma Teams, dell'8 settembre 2021;

Udito nella camera di consiglio in videoconferenza, tramite piattaforma Teams, il relatore dott.ssa Khelena Nikifarava;

Considerato in

Fatto

I. Il Sindaco del **Comune di Reggino nell'Emilia** ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere in materia di onere di motivazione analitica degli atti inerenti le società partecipate ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito, "Tusp"). Nello specifico, l'Ente domanda se *"una più ampia possibilità per una società partecipata, in conseguenza di una mutata natura giuridica non lucrativa, di accedere a finanziamenti e contributi per l'attività di ricerca a ricaduta collettiva possa ritenersi sufficiente ai fini della sussistenza di tutti i presupposti di legge, anche in riferimento alla motivazione analitica ex art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., per la legittimità della trasformazione della società per azioni in controllo pubblico in società consortile senza scopo di lucro in controllo pubblico"*.

II. La nota istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali conclude per l'ammissibilità della trasformazione della società per azioni in controllo pubblico in società consortile senza scopo di lucro in controllo pubblico

motivata dalla possibilità per la società partecipata di accedere a finanziamenti e contributi per l'attività di ricerca a ricaduta collettiva.

DIRITTO

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

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, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto trasmessa dal Comune di Reggio nell'Emilia tramite il Consiglio delle Autonomie Locali e sottoscritta dal Sindaco del Comune.

1.3. Quanto all'ammissibilità oggettiva sotto il profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, come definita nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione n. 54/2010/CONTR resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), la Sezione ritiene la richiesta di parere in esame ammissibile sul piano oggettivo in quanto il quesito posto presuppone l'interpretazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa, impongono alle pubbliche amministrazioni limiti alla partecipazione in organismi societari e attribuiscono una competenza specifica alla Corte dei conti ai fini del controllo del rispetto dei presupposti per l'acquisto e il mantenimento di tali partecipazioni, nonché in merito alle misure di razionalizzazione adottate nel medesimo ambito. Tale conclusione è conforme al consolidato orientamento interpretativo di questa Sezione, risultante da plurimi e uniformi pareri precedentemente resi (cfr, *ex multis*, deliberazioni n. 125/2015/PAR in tema di trasformazione di un ente partecipato in società consortile, n. 99/2017/PAR in tema di adesione di un ente locale ad un consorzio, anche in forma di società

consortile, e, da ultimo, n. 1/2021/PAR in tema di acquisto di partecipazioni societarie).

1.4. In relazione al requisito della generalità ed astrattezza del quesito, la risposta che la Sezione è legittimata a fornire sarà limitata ai chiarimenti sulla portata applicativa dei principi fissati dall'art. 5 del Tusp in tema di acquisto delle partecipazioni societarie, come richiamati dal successivo art. 7, comma 7, lett. d) anche con riferimento alla fattispecie di trasformazione della società, in ipotesi di trasformazione eterogenea di una società di capitali in una società consortile.

L'analisi non può, invece, riguardare l'accertamento della sussistenza in concreto delle condizioni per addivenire alla decisione prospettata, in relazione agli elementi di fatto esposti nella richiesta pervenuta, essendo tale apprezzamento rimesso ai competenti organi dell'Ente nell'esercizio dei poteri discrezionali attribuiti dalla legge per lo svolgimento dell'attività amministrativa finalizzata alla cura degli interessi pubblici.

1.5. Si precisa, inoltre, che ogni valutazione da parte di questa Sezione circa l'adeguatezza in concreto 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 (cfr., sempre in tema di controlli della Corte dei conti sulle partecipazioni degli enti locali, deliberazioni delle Sezioni di controllo Puglia n. 75/2018/PAR e Friuli Venezia Giulia n. 158/2015/PAR).

2.1. Passando al merito, il quesito va risolto nel senso di considerare prevalenti i profili della funzionalizzazione della forma societaria adottata al miglior perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, restando lo scopo di lucro soggettivo ontologicamente estraneo all'attività della Pubblica Amministrazione.

2.2. In proposito preliminarmente si osserva che il rinvio integrale operato dall'art. 7, comma 7, lett. d), del Tusp, nell'assoggettare la fattispecie di trasformazioni societarie agli stessi oneri di motivazione analitica previsti dal precedente art. 5 per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni, implica la necessità di esplicitare in modo esaustivo non solo le ragioni, di fatto e di diritto, giustificative della decisione di modificare la forma giuridica della società partecipata, ma anche di operare una rivalutazione complessiva circa la sussistenza dei requisiti di mantenimento della partecipazione pubblica nella società risultante dalla trasformazione.

In particolare, la motivazione analitica dell'atto deliberativo ai sensi dell'art. 5 del Tusp dovrà evidenziare la perdurante idoneità della società trasformata ad essere lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, anche con riferimento al mantenimento dei poteri di controllo da parte dei soci pubblici nel nuovo assetto della *governance* societaria.

2.3. Infatti, il presupposto fondamentale per l'acquisto (nonché per il mantenimento) di una partecipazione societaria è rappresentato dalla *"necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 [del Tusp]"* (art. 5, comma 1, del Tusp) che costituisce quindi il punto centrale della motivazione analitica prescritta dalla norma, mentre tutti gli ulteriori elementi indicati dalla stessa (*"le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta"*, la *"convenienza economica"* e la *"sostenibilità finanziaria"*, il confronto con le opzioni alternative di *"gestione diretta o esternalizzata del servizio"*, la *"compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*) sono funzionali a dimostrare la compatibilità delle concrete modalità attuative del ricorso allo strumento societario con i principi costituzionali dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, comma 1, della Cost.) e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 2, della Cost.).

Inoltre, l'art. 20, comma 2, lett. d) e e), del Tusp prevede specifici requisiti di fatturato minimo per le società partecipate, nonché l'obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni in società in perdita sistematica. Viceversa, la disciplina delle società a partecipazione pubblica non contiene alcuna disposizione circa l'obbligo di distribuzione ai soci degli utili eventualmente prodotti dalla società partecipata, con la conseguenza che gli stessi possono essere sistematicamente reinvestiti, anche in caso di società lucrative.

In tale contesto, l'attribuzione ad una società a controllo pubblico dello scopo mutualistico tipico dei consorzi, possibile in base al combinato disposto degli artt. 2602 (*"Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese"*) e 2615-ter c.c. (*"Le società ... possono assumere come oggetto sociale gli scopi indicati nell'articolo 2602"*) non incontra alcun particolare limite normativo.

2.4. Alla luce dei principi appena esaminati, *"una più ampia possibilità per una società partecipata, in conseguenza di una mutata natura giuridica non lucrativa, di accedere a finanziamenti e contributi per l'attività di ricerca a*

ricaduta collettiva" - prospettata nella richiesta di parere – può assumere un ruolo dirimente nel quadro motivazionale, in quanto spetta al singolo Ente valutare "quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le "politiche" necessarie per soddisfarle" (Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 398/2016/PAR).

Infatti, la valutazione in concreto della stretta indispensabilità del servizio ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Tusp rientra nella sfera decisionale dell'Ente, che deve analiticamente motivare in merito alle ragioni ed alle finalità che giustificano la scelta adottata, al fine di consentire il vaglio successivo di questa Corte in sede di esame dei piani di razionalizzazione periodica ai sensi dell'art. 20 del Tusp.

2.5. In conclusione, in ragione del richiamato quadro ermeneutico, una più ampia possibilità per una società partecipata, in conseguenza di una mutata natura giuridica non lucrativa, di accedere a finanziamenti e contributi per l'attività di ricerca a ricaduta collettiva può giustificare la trasformazione della società per azioni in controllo pubblico in società consortile senza scopo di lucro in controllo pubblico, a condizione che tale ampliamento dell'attività della società sia *"strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali"* di tutti i soci pubblici partecipanti (art. 4, comma 1, del Tusp) e il ricorso allo strumento societario sia compatibile con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1, del Tusp).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa – mediante posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Reggio nell'Emilia e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto dell'8 settembre 2021.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Khelena Nikifarava
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 9 settembre 2021

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)