



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

Deliberazione n. 5/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 26 gennaio 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Lessolo (TO)** formulata con nota in data 15.12.2015 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 18.12.2015, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta presso la Sezione in data 18.12.2015 il Sindaco del Comune di Lessolo (TO) ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla questione inerente la possibilità di poter acquisire una partecipazione nell'ambito di una società consortile a responsabilità limitata.

Il Sindaco nella propria istanza richiama innanzitutto la normativa di cui all'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007 in materia di divieti di costituzione di società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento dei fini istituzionali, nonché di acquisizione di partecipazioni sociali, richiama inoltre il d. l. n. 78/2010 e da ultimo la disciplina di cui all'art. 1 comma 611 l. n. 190/2014 in materia di piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Espone inoltre che in data 18.6.2015 è stata costituita la società consortile a responsabilità limitata senza scopo di lucro "*Valli del Canavese - Gruppo di azione locale*" il cui scopo sociale è quello di promuovere lo sviluppo sociale ed economico del territorio e che stante la produzione di servizi di natura generale a carattere non industriale o commerciale, priva di rilevanza economica in senso tecnico, sembrerebbe sfuggire alla normativa vigente in tema di soppressione, alienazione e dismissione delle partecipazioni. Chiede quindi se l'acquisizione di una quota di importo pari ad Euro 1.000,00 della predetta società consortile da parte del Comune di Lessolo, stante le finalità perseguite, possa ritenersi in contrasto o meno con la menzionata disciplina legislativa.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le

province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La richiesta di parere si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo *ratione materiae*, trattandosi di questione attinente la corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge in materia di istituzioni e partecipazioni societarie nel quadro di una generale normativa volta al contenimento di una serie di spese da parte delle pubbliche amministrazioni, materia riconducibile alla contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere e secondo il costante insegnamento della giurisprudenza contabile nell'esercizio della funzione consultiva (cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, 28.5.2015 n. 217).

Occorre altresì dare atto che il quesito formulato può essere esaminato esclusivamente astraendo la questione generale inerente la normativa rilevante stante la necessità di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indirizzi di carattere puntuale da parte dell'amministrazione richiedente.

Del resto va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9).

MERITO

In ordine alla risposta da fornire al quesito formulato dal Comune occorre rilevare che il medesimo attiene alla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni legislative in

materia di partecipazioni alle società da parte delle pubbliche amministrazioni ed in particolare degli enti locali.

L'articolo 3 comma 27 della l. n. 244/2007 ha fissato il divieto generale per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 d.lgs n. 165/2001 di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, ferma restando la partecipazione in società dirette a produrre servizi di interesse generale o a fornire servizi di committenza o di centrali di committenza.

Il successivo comma 28 attribuisce al competente organo (per i comuni il consiglio comunale) il compito di assumere delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento o l'acquisizione delle partecipazioni societarie.

Al riguardo va rammentato inoltre che l'articolo 14 comma 32 d.l. n. 78/2010, testo legislativo richiamato dall'istante nell'istanza di parere, che prevedeva l'obbligo per gli enti con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le proprie società partecipate o di cederne le quote, e per gli enti con popolazione non superiore a 50.000 abitanti di mantenere una sola società, è stato abrogato dall'art. 1 comma 561 l. n. 147/2013.

Con l'approvazione della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014) infine è stato introdotto l'obbligo di procedere ad una complessiva revisione e riduzione delle partecipazioni nelle società per una serie di amministrazioni pubbliche, tra cui in particolare gli enti locali, mediante l'approvazione di un piano di razionalizzazione delle partecipazioni. L'articolo 1, comma 611, della legge ha infatti introdotto rilevanti novità in materia di società partecipate, con la finalità di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato.

Il comma 611 per quanto rileva in questa sede ha previsto che gli enti locali: *"a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione

o cessione; b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni”.

Il successivo comma 612 ha fissato una precisa cadenza temporale, prevedendo la predisposizione di un piano di razionalizzazione entro il 31 marzo 2015, contenente modalità di realizzazione e risparmi attesi, corredato da apposita relazione tecnica, da trasmettersi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. A conclusione del detto processo di razionalizzazione è inoltre previsto che entro il 31 marzo 2016 gli enti locali trasmettano alla magistratura contabile una relazione sui risultati conseguiti da pubblicarsi altresì sul sito istituzionale dell'ente.

Richiamato il quadro normativo rilevante, alla luce del quesito posto dal Comune di Lessolo in particolare in ordine al tipo di attività svolta dalla società, appare necessario in questa sede esaminare puntualmente quanto previsto dall'art. 1 comma 611 lett. a) che enuncia il primo criterio cui si deve attenere l'azione dell'ente (cfr. Corte Conti. sez. reg. contr. Piemonte, 2.12.2015, n. 170).

La norma prevede che la razionalizzazione delle partecipazioni avvenga innanzitutto mediante l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Tale previsione non costituisce affatto una novità assoluta, atteso che riprende la disciplina posta dall'articolo 3, commi 27-28, della legge n. 244/2007, che è espressamente richiamata nel testo legislativo, in ordine alle partecipazioni non essenziali. In particolare il citato comma 27 prevede che le amministrazioni non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

La profonda differenza è individuabile innanzitutto nel fatto che, mentre la norma del 2007 si riferisce alle partecipazioni dirette, la disciplina della legge n. 190/2014 coinvolge sia le partecipazioni dirette che quelle indirette.

Precisato ciò, va peraltro rilevato che il comma 611 prevede la dismissione delle partecipazioni non indispensabili e –come già detto-, al contempo, fa salva la disciplina della menzionata legge 244: tale duplice riferimento impone inevitabilmente una riflessione giuridica nel senso di cogliere una differenza tra i due obblighi dismissivi. Diversamente, essendo sempre cogente l'obbligo dismissivo di cui alla legge n. 244, la previsione del comma 611, lettera a), sarebbe ultronea.

Dunque, fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le proprie finalità istituzionali (principio della funzionalizzazione), il legislatore va oltre imponendo la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento. Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, ancora, all'indispensabilità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali.

L'indispensabilità richiede una seria analisi in presenza di partecipazioni cosiddette polvere: simili partecipazioni, non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio.

La partecipazione minima, specie in materia di pubblici servizi, potrebbe talora spiegarsi con la necessità (spesso prevista dallo stesso Statuto) di aderire al capitale sociale per fruire dei servizi erogati dal soggetto societario.

Fuori da tali casi, peraltro, queste partecipazioni non possono giustificarsi neppure nell'ottica della canalizzazione delle risorse pubbliche. A tal fine, infatti, la detenzione di partecipazioni "polvere" non è né necessaria (esistono altri strumenti contrattuali per perseguire analogo risultato) né utile (non consente un'effettiva azione di controllo dall'interno).

Alla luce di ciò è quindi evidente che la prima valutazione che un ente deve compiere è quella attinente la coerenza della partecipazione detenuta: solo dopo aver effettuato questa valutazione l'Ente procederà a verificare l'indispensabilità della partecipazione per il conseguimento di quei fini.

Va inoltre osservato che la normativa del 2014 si riferisce espressamente al mantenimento delle partecipazioni di cui è già titolare l'ente, tuttavia è evidente che il Comune anche allorquando abbia interesse ad una possibile nuova acquisizione di quote societarie sia tenuto a valutare attentamente la possibilità di assumere nuove partecipazioni alla luce del predetto quadro normativo ove il legislatore sembra muoversi verso restrizioni sempre maggiori verso l'utilizzo dello strumento societario. Del resto è evidente che se la norma impone una rigorosa valutazione dei presupposti per la conservazione delle partecipazioni già detenute, *a fortiori* i presupposti di legge ivi contemplati debbano ricorrere nell'ipotesi in cui l'ente sia addirittura intenzionato ad estendere le proprie partecipazioni aderendo ad ulteriori società, posto che il fine dichiarato del legislatore è quello di giungere ad una riduzione delle stesse.

Si consideri, d'altro canto, che i più recenti interventi legislativi sembrano muoversi nell'ottica di una progressiva e sempre più drastica riduzione delle partecipazioni societarie, attraverso la previsione di presupposti di costituzione e mantenimento via via più rigidi. Infatti, dopo la previsione di cui alla legge n. 190/2014, il Parlamento in occasione dell'approvazione della legge delega 7.8.2015 n. 124, conferendo la delega al governo per il riordino delle partecipazioni pubbliche (art. 18) ha previsto espressamente tra i criteri (art. b) comma 1) la *"razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere"*, dettando ulteriori puntuali e plurimi criteri per le società partecipate dagli enti locali prevedendo altresì *"l'introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui al presente articolo, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia"*.

E' dunque palese che l'eventuale scelta di un ente di acquisire nuove partecipazioni societarie, sebbene in assoluto non sia vietata, si ponga quale fenomeno evidentemente derogatorio di quello che dovrebbe essere la linea d'azione generale delle pubbliche amministrazioni secondo le intenzioni del legislatore, ponendosi dunque quale evento del tutto eccezionale.

La normativa vigente impone quindi all'ente locale di effettuare le proprie scelte in tema di partecipazioni mediante una motivazione puntuale e concreta dei presupposti di legge. Il Comune dunque deve riferire in ordine alla riconducibilità ai suoi fini istituzionali dell'attività svolta da un certo soggetto societario e quindi motivare l'indispensabilità della partecipazione (già detenuta o che intenda acquisire) sotto i plurimi profili dell'esternalizzazione rispetto all'internalizzazione, nonché in ordine all'utilizzo della forma giuridica "società" rispetto ad altri strumenti, e segnatamente di quel particolare soggetto societario perché ritenuto efficiente, dell'economicità e della significatività della partecipazione.

Chiariti gli aspetti delineati dall'attuale normativa per procedere all'acquisizione o al mantenimento di una partecipazione, per completezza deve essere puntualizzato che la disciplina legislativa sopra richiamata appare indubbiamente applicabile anche nell'ipotesi di partecipazione ad una società consortile. Infatti occorre rammentare che l'oggetto sociale tipico del contratto di consorzio (l'organizzazione in comune di determinate fasi delle imprese) può essere perseguito anche mediante la costituzione di una delle società previste nei capi III e seguenti del titolo V del codice civile (società di persone e di capitali) ed alle società consortili, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, si applicano in ogni caso le regole societarie relative al tipo prescelto, per l'inderogabilità delle norme societarie dettate a tutela dei terzi o di interessi generali (Cfr. Corte Conti, sez. Autonomie, 5.3.2015, n. 9). La disciplina vigente dunque permette, dal punto di vista oggettivo, il perseguimento dello scopo consortile da parte di società commerciali e, sotto il profilo soggettivo, l'utilizzazione di queste ultime per realizzare lo scopo stesso.

Dunque rientrano nell'ambito di applicazione della legge in tema di razionalizzazione delle partecipazioni anche le società consortili, a differenza del consorzio tra enti locali costituito ex art. 31 d.lgs n. 267/2000, quale ente strumentale degli enti locali partecipanti (Corte conti., sez. reg. contr. Veneto, 30.3.2015 n. 205).

In conclusione spetta all'Amministrazione comunale, nel quadro delle proprie competenze istituzionali, fornire puntuale applicazione alla disciplina di legge in questione verificando la sussistenza in concreto o meno dei presupposti per poter addivenire all'acquisizione di una partecipazione in società consortile.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 26 gennaio 2016.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il **28/01/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola