



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

Nell'adunanza del 20 luglio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario relatore
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla

Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Cavaion Veronese (VR) con nota pervenuta in data 8 luglio 2022 tramite posta elettronica certificata, acquisita da questa Sezione con prot. n. 4109 del 12 luglio 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2022 dell'11 luglio 2022, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Paola Cecconi;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Cavaion Veronese (VR) con la nota citata in premessa, ha sottoposto a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 13, un quesito concernente la trasformazione di consorzi di comuni in società di capitali, prevista dall'art. 115, co. 7-bis, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), con riferimento, in particolare, al provvedimento che deve essere adottato a tal fine, se la delibera dell'assemblea consortile, come prevede il citato comma 7-bis, o se il sindaco, prima dell'assemblea di trasformazione, debba essere autorizzato dal consiglio comunale ad esprimere il proprio voto.

Con un secondo quesito, riguardante in generale la gestione delle società partecipate, il Sindaco chiede se il rappresentante del comune, che partecipa all'assemblea ordinaria o straordinaria della società, sia legittimato ad assumere decisioni decisive e strategiche che incidono sulla consistenza patrimoniale della società in assenza di preventiva istruttoria da parte dell'ente socio che rappresenta, e senza specifica autorizzazione del consiglio comunale o della giunta.

DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito del quesito sottoposto all'esame di questa Sezione, è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta, ossia relativi alla legittimazione dell'organo richiedente, ed oggettiva, in relazione all'attinenza alla materia della contabilità pubblica, ai caratteri di generalità ed astrattezza della questione sottoposta, che non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e, infine, alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

Con riferimento ai primi requisiti, il sopra citato art. 7, co. 8, l. n. 131/2003, ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07).

In merito ai requisiti di ammissibilità oggettiva, essi sono stati specificati dalla Sezione delle autonomie nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG.

Inoltre, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, co. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/2010, hanno precisato la nozione di contabilità pubblica "strumentale alla funzione consultiva", da interpretarsi in termini strettamente tecnici non potendo essere ampliata a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa e dovendosi piuttosto attenere alle questioni interpretative inerenti alle disposizioni vincolistiche strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa, ai fini della sana gestione e degli equilibri di bilancio.

Alla luce dei richiamati indirizzi, l'ammissibilità dei quesiti formulati deve essere valutata esaminando le finalità sottese alle questioni proposte, le quali devono essere volte esclusivamente a ricevere indicazioni in ordine alla individuazione e alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica e il loro ambito applicativo. Ciò significa che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo, nei processi decisionali degli enti. È esclusa, infatti, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Parimenti, l'ammissibilità oggettiva dell'attività consultiva va esclusa nel caso la richiesta di parere verta su fattispecie concrete, suscettibili di diventare oppure già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti, o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare qualunque interferenza con le competenze di altri organi giurisdizionali.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

2.1. Nel caso all'esame, il prescritto requisito soggettivo risulta soddisfatto sia con riguardo all'ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune – ente espressamente indicato nell'art. 7, co. 8, l. n. 131/2003 – ed è sottoscritta dal Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50, co. 2, Tuel.

Il Collegio ritiene che la circostanza che l'istanza sia pervenuta direttamente dall'ente, anziché per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo previsto dall'art. 123 della Costituzione, non pregiudichi l'ammissibilità soggettiva, in quanto il citato comma 8 dell'art. 7, nel prevedere che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude un rapporto diretto tra le

Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno sottolineare, come già avvenuto in altre occasioni, che il percorso ordinario normativamente previsto configura l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con l.r. 25 settembre 2017, n. 31, anche per evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

2.2. In ordine al profilo oggettivo, invece, entrambi i quesiti sottoposti all'esame della Sezione non soddisfano i previsti criteri di ammissibilità.

Seppure la materia delle società partecipate rientri astrattamente nella nozione di contabilità pubblica, tuttavia, l'attinenza del quesito non va riguardata limitandosi alla materia cui è riconducibile, in quanto è necessario, come sopra precisato, che esso involga norme vincolistiche strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa, ai fini della sana gestione e degli equilibri di bilancio.

Nel caso di specie - in disparte la circostanza che la disciplina recata dall'art. 115, co. 7 *bis* del Tuel, concernente la possibilità, riconosciuta agli enti locali, di trasformare i consorzi in società per azioni, non appare legata direttamente a norme vincolistiche, argomento che depone per l'esclusione della questione posta dalla nozione di contabilità pubblica per il carattere stesso del quesito - non emergono dubbi in ordine alla corretta interpretazione della disposizione stessa.

Il citato comma 7 bis, consentendo l'applicazione delle disposizioni recate dall'art. 115 in relazione alle trasformazioni da aziende speciali a società per azioni, dispone che esse "si applicano anche alla trasformazione dei consorzi" aggiungendo che, per la costituzione si intende "sostituita al consiglio comunale l'assemblea consortile. In questo caso le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei componenti".

Si tratta, con ogni evidenza, di una norma speciale che può essere applicata alla fattispecie individuata dal legislatore e rappresentata, appunto, dalla trasformazione dei consorzi in società per azioni. Per maggior chiarezza, va osservato che la ratio della disposizione risiede nella nota circostanza che nelle assemblee consortili trovano già rappresentanza i consigli comunali di tutti gli enti partecipanti al consorzio e che, pertanto, il legislatore legittima a deliberare la trasformazione in nome e per conto dei rispettivi consigli comunali.

Inoltre, l'art. 31, Tuel che disciplina la costituzione dei consorzi per la "gestione associata di uno o più servizi" e per "l'esercizio associato di funzioni" secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili, al comma 2 stabilisce che "a tal fine, i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio".

In particolare, ai sensi del comma 3 del citato articolo 31 "la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2 lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le

funzioni degli organi consortili”. Nella convenzione, pertanto, per i richiami agli articoli 50, cc. 8, 9 e 10 e 42, co. 2, lett. m), Tuel, si deve tenere conto delle prerogative tanto delle giunte quanto dei consigli comunali degli enti partecipanti.

In conclusione, in merito al primo quesito concernente il provvedimento che deve essere adottato per la trasformazione del consorzio in società per azioni, esso risulta inammissibile non solo per la non piena attinenza con la nozione di contabilità pubblica funzionale all’attività consultiva, ma soprattutto per la mancanza sostanziale di un punto controverso che richieda un’attività interpretativa, in quanto la norma del comma 7bis dell’art. 115, Tuel risulta univocamente e chiaramente applicabile.

Anche con riferimento al secondo quesito, è necessario in primo luogo ribadire che esso esula dalla nozione di contabilità pubblica nei termini appena richiamati, e inoltre evidenziare come esso investa evidenti aspetti di carattere strettamente gestionale che rientrano nell’autonomia dell’ente, a non voler considerare le possibili interferenze con gli ambiti di cognizione rimessi ad altre autorità giudiziarie.

Infatti, laddove l’art. 9, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società partecipate – TUSP), in merito alla gestione delle partecipazioni pubbliche, stabilisce che “i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato”, non dispone in alcun modo con riguardo alle modalità di formazione della volontà del socio, che ben potranno distinguersi a seconda del tipo di decisione, delle connesse esigenze istruttorie e valutative, della conseguente espressione del voto in assemblea ordinaria oppure straordinaria.

A ciò l’ente potrà provvedere con l’adozione di regolamenti interni che definiscano le più appropriate ripartizioni delle competenze tra i diversi livelli e organi di governo, tenendo presente le previsioni dell’art. 7, co. 7 TUSP in ordine alle competenze del consiglio comunale sulle principali vicende societarie modificative (modifica delle clausole dell’oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell’attività della società; trasformazione della società; trasferimento della sede sociale all’estero, revoca dello stato di liquidazione).

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara inammissibile la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Cavaion Veronese (VR).

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa al Comune di Cavaion Veronese (VR) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 luglio 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Paola Cecconi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 03 Agosto 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini