



Deliberazione n. 27/2020/PAR
Comune di Cori (LT) e altri

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

Nella Camera di consiglio del 9 marzo 2018

composta dai magistrati:

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Oriella MARTORANA	Consigliere;
Elena PAPA	Primo Referendario.

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 della Costituzione;

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;

VISTI il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'art. 6, comma 4, nonché il d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ed in particolare l'art. 10 bis;

VISTO il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il codice di giustizia contabile, ed in particolare gli artt. 69, comma 2 e 95, comma 4;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla medesima Sezione con deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n.9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014/QMIG, nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR;

VISTE le richieste di parere formulate, ai sensi della richiamata disposizione della legge n. 131/2003, dai Sindaci dei Comuni di Carpineto Romano, Cori, Gorga, Maenza e Segni, tutte aventi ad oggetto il medesimo quesito giuridico e, perciò, trasmesse contestualmente dal Consiglio delle Autonomie locali del Lazio con nota n. 3043 del 6 febbraio 2018, acquisita al protocollo della Sezione in data 7 febbraio 2018, con nn. 646-650;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.5/2018 di convocazione della Sezione nell'odierna camera di consiglio per deliberare;

UDITO il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO in

PREMESSA

Con la nota richiamata in epigrafe, il CAL Lazio ha inoltrato alla Sezione i quesiti formulati, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, con apposite e separate note dai Sindaci dei Comuni di Carpineto Romano, Cori, Gorga, Maenza e Segni, in parte già autonomamente fatti pervenire direttamente ed in via anticipata (in particolare dai Comuni di Cori, Carpineto Romano e Gorga con note acquisite a protocollo rispettivamente con i nn 7, 9 e 87 del 2018), tutti aventi identico contenuto e riferiti alla medesima questione di carattere oggettivo concernente l'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) ad una specifica società consortile per azioni a suo tempo costituita fra i Comuni stessi per lo svolgimento di attività di pianificazione territoriale integrata, come consentito da pregresse disposizioni di legge regionali, ma avente caratteri e requisiti "strutturalmente" non in linea con quelli prescritti dalle nuove norme per il suo mantenimento in titolarità comunale.

In particolare, secondo quanto è dato desumere sia dal tenore delle istanze, ancorché generico, sia dalla documentazione ad esse allegata, il dubbio investe la possibilità di reputare la detta società, proprio in ragione delle peculiarità sottese ai suoi scopi, estranea all'ambito applicativo del d.lgs. 175/2016 e perciò sottratta legittimamente ad agli obblighi di dismissione e/o razionalizzazione fissati, rispettivamente in fase di prima applicazione ed a regime, dagli artt. 20 e 24 della detta normativa.

Gli istanti, infatti, con formulazione identica, contenuta in tutte le note di richiesta,

chiedono “se può ritenersi soggiacente al D.Lgs. 175/2016 una società consortile di cui si precisano i seguenti scopi organizzativi:

- *Scopo non lucrativo ed operatività esclusivamente all'interno del perimetro pubblico e al di fuori del mercato; autosufficienza economica con pareggio tra costi e ricavi;*
- *Funzione pari a quella di un ente strumentale di tipo consortile con esclusione della produzione di fatturato ed esclusiva gestione di fondi di investimento messe a disposizione dai soci mediante il versamento delle quote consortili, a vantaggio del territorio,*
- *Acquisizione del fondo consortile al Patrimonio ed utilizzazione dello stesso a copertura dei costi previsti dopo averne rilevato la perdita in bilancio, con un meccanismo contabile di iscrizione di una perdita di bilancio annuale che però non è in realtà una differenza fra costi e ricavi ma un procedimento contabile utilizzato per la gestione del Fondo consortile”.*

Risultano, inoltre, in alcuni casi unite agli atti le delibere consiliari adottate in prossimità delle scadenze di cui all'art. 24 del d.lgs. 175/2016 e con riguardo alle operazioni di ricognizione straordinaria dalla medesima disciplinate nelle finalità e negli effetti, nelle quali ogni decisione in ordine al mantenimento o alla dismissione della società di cui trattasi viene rinviata e subordinata agli orientamenti emessi in sede consultiva dalla Corte dei conti.

DIRITTO

L'esame delle istanze, tutte formulate ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e s.m.i. e contestualmente trasmesse per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, va riunito per evidente identità oggettiva.

Si tratta di istanze che non presentano profili di irricevibilità e/o di inammissibilità soggettiva, in quanto avanzate nel rispetto delle ordinarie forme rituali, cioè come detto per il tramite del CAL Lazio, e sottoscritte dai Sindaci dei Comuni interessati, nella qualità di rappresentanti legali generali degli enti stessi, sancita dall'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

Al contrario, le medesime impongono più attenta riflessione sul piano del vaglio preliminare di ammissibilità oggettiva, inteso – mediante una prima delibazione contenutistica – a verificare la riconducibilità del quesito posto all'ambito delle

attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, come noto e come puntualizzato dalle pronunzie di indirizzo citate in epigrafe rivolte a dirimere dubbi di stampo ermeneutico in materia di contabilità pubblica con finalità di ausilio tecnico offerto agli enti a garanzia della sana gestione finanziaria e di bilancio, senza in alcun modo invadere il campo rimesso alle scelte gestionali concrete, con forme anomale di cogestione, e senza interferire surrettiziamente con ambiti valutativi propri delle altre attribuzioni della magistratura contabile ovvero di altri plessi magistratuali (*ex plurimis*, in giurisprudenza pretoria, *cfr.* SRC Lombardia n. 18/2017/PAR e n. 190/2017/PAR, SRC Campania n. 199/2015/PAR-QMIG).

Al riguardo, si precisa che nella specie non è in discussione l'attinenza dell'unico quesito posto alla materia della contabilità pubblica, trattandosi di questione formalmente concernente la corretta applicazione delle disposizioni del d.lgs. 175/2016 (testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP), plesso normativo volto a regolare con rigore il fenomeno delle partecipazioni societarie pubbliche, per contenerne i rischi di utilizzi disinvolti e inconciliabili con i principi di sana gestione finanziaria. Tanto si desume dalle stesse disposizioni dettate dall'art.1, comma 2, che funzionalizzano in modo espresso l'applicazione delle norme del TUSP al soddisfacimento di esigenze di efficientamento gestionale e di *"razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"*. In quest'ottica, ad avviso del Collegio, la detta normativa nel suo complesso è permeata da quelle finalità di tutela del bilancio pubblico e dei suoi equilibri che consentono di qualificare le questioni interpretative da essa poste come indirettamente rientranti nell'ambito della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica che legittima l'esercizio della funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. Ed in effetti, secondo quanto precisato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 54/2010, a tale perimetro ben può essere ricondotta qualsivoglia fattispecie astratta attinente alle *"modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica ...in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Diverse considerazioni, tuttavia, merita l'altro aspetto che deve connotare l'ammissibilità oggettiva di ogni istanza di parere, cioè quello della generalità ed

astrattezza del quesito posto ed alla sua consistenza di dubbio interpretativo, scindibile dalla questione concreta sottostante, che occupa gli istanti e sulla quale occorre assumere decisioni di carattere discrezionale conformemente a legge.

Nel caso all'esame, infatti, il dubbio - così come formulato dagli istanti - non investe l'interpretazione delle norme del d.lgs. 175/2016, bensì la stessa sussunzione nell'ambito delle medesime ed agli effetti delle azioni obbligatorie di ricognizione - razionalizzazione in esse contemplate di una società partecipata dotata di caratteri costitutivi ed operativi tali da integrare "strutturalmente" e palesemente taluni dei requisiti negativi tipizzati dall'art. 20, comma 2, quali presupposti degli interventi obbligatori ivi contemplati.

Si tratta, secondo quanto risulta in atti, di una società consortile per azioni, interamente pubblica, deputata a svolgere esclusivamente attività di supporto nella pianificazione e promozione di interventi di valorizzazione culturale ed economica relativi ai territori dei Comuni soci, rientranti in specifica area regionale di programmazione integrata. Detta società, non operante nel mercato bensì unicamente al servizio dei soci e con scopo non lucrativo, sarebbe in sé priva di fatturato annuo e comunque alimentata esclusivamente da contribuzioni dei soci stessi commisurate a preventivo pro-quota quale ricostituzione del fondo consortile di importo inferiore ai limiti minimi fissati transitoriamente dall'art. 26, comma 12 quinquies, fondo sistematicamente accantonato a riserva e destinato a consuntivo a copertura delle spese di esercizio, autorizzate fino a concorrenze e formalmente registrate in perdita.

Ed è proprio nella considerazione della reputata strumentalità al perseguimento di finalità di condiviso interesse istituzionale di siffatta organizzazione stabile comune, alla quale è stata data veste di società consortile per azioni al dichiarato fine di commisurare in ragione della partecipazione posseduta gli oneri/benefici derivanti dall'attività consorziata, che gli istanti l'hanno ricompresa nella ricognizione straordinaria ex art. 24 TUSP decidendo di mantenerne la titolarità.

Tale decisione, tuttavia, non è stata accompagnata dalla pianificazione di interventi mirati di razionalizzazione, interlocutoriamente rinviata al rilascio del presente parere e della cui obbligatorietà nella specie gli istanti dubitano, assumendo l'inconciliabilità fra lo scopo consortile e non lucrativo della detta società, quale fattispecie

asseritamente rientrante fra le società che è consentito costituire e/o mantenere in mano pubblica ex art. 4 del d.lgs. 175/2016, e il possesso dei requisiti ai quali l'art. 20 subordina la ammissibilità del fenomeno.

In questo contesto, viene rimarcato come " non irragionevole ed assolutamente conforme al dettato normativo, nonché a tutte le norme di razionalizzazione delle società partecipate in un'ottica di riduzione complessiva della spesa pubblica che le società consortili azioni pubbliche destinate all'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti ben possano limitarsi a gestire un fondo consortile per il perseguimento di propri fini istituzionali, fondo consortile che sarebbe illogico pretendere di misura maggiore rispetto a quello necessario per il perseguimento dei fini stessi".

Orbene, come evidente il quesito è tarato sulle specificità delle partecipazioni oggetto di ricognizione, elemento che, contrariamente a quanto evidenziato dagli Enti richiedenti, ne determina la concretezza. Inoltre, il medesimo è chiaramente orientato a dilazionare decisioni concrete che le amministrazioni interessate avrebbero dovuto assumere entro termini perentori, con obbligo di renderne edotta la Sezione ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. 175/2016, a fini di utilizzo nell'ambito delle diverse attribuzioni di controllo.

Entrambi gli aspetti considerati porterebbero a propendere per una declaratoria di inammissibilità, venendo a determinare non solo una forma di sostanziale compartecipazione della Sezione all'attività amministrativa, con una commistione di ruoli non consentita, ma anche un'interferenza anomala delle competenze consultive con quelle di controllo.

Tuttavia, ritiene il Collegio che, al netto di ogni considerazione dei requisiti della fattispecie concreta che occupa le Amministrazioni istanti, peraltro non priva di profili di criticità in ordine alla illustrata gestione del c.d. fondo consortile di fatto equivalente ad una contribuzione ordinaria di esercizio diversa dalla dotazione di capitale connaturata al tipo societario di cui trattasi, e con salvezza delle responsabilità sottese alle relative decisioni di merito, l'esposta questione offra l'occasione per fornire indicazioni in punto di diritto sulla portata applicativa delle disposizioni del d.lgs. 175/2016 e segnatamente delle disposizioni che individuano le società pubbliche ammissibili e di quelle che ne impongono la razionalizzazione.

È prioritario, sul punto, evidenziare che la nuova disciplina in materia di società pubbliche, ivi comprese quelle fattispecie qualificabili come società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c. , rappresenta un plesso normativo organico che succede - per il coordinamento formale e sostanziale e per il riordino (cfr. principi direttivi della delega legislativa, contenuti negli artt. gli artt. 16 e 18 della legge 124/2015) - ad una pluralità di interventi normativi asistematici del legislatore statale (art. 1, commi 611 e 612 della legge della legge n. 190/2014 - legge di stabilità 2015 ed ancor prima dall'art. 3, commi 27-29 della legge n. 244/2007 -legge di bilancio 2008), tendenti a circoscrivere ed a conciliare con le regole pubblicistiche, anche finanziarie, il fenomeno delle partecipazioni societarie pubbliche, rivelatosi nel tempo particolarmente abusato e non in linea con i principi di sana gestione finanziaria, buon andamento ed imparzialità ai quali va improntata l'attività delle amministrazioni pubbliche secondo l'art. 97 della Costituzione (così, sulle norme previgenti, cfr. Corte Cost.le sentenze n. 148/2009 e n. 144/2016).

Nella indicata direzione, le disposizioni di cui trattasi sono espressamente finalizzate nell'applicazione *“all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”* (art.1, comma 2), enunciati che ne compendiano e rafforzano la cogenza, al tempo stesso evidenziandone il carattere ordinamentale e l'ampiezza oggettiva.

Si tratta, infatti, di norme che, a fini di certezza giuridica, fissano lo statuto speciale delle partecipazioni pubbliche, quanto alle fasi costitutive e di governo dei soggetti partecipati, con regole più stringenti per le società sulle quali uno o più soci pubblici esercitano il controllo, sottraendole in parte dalle norme generali del codice civile, che conservano un proprio spazio applicativo quali norme generali per gli aspetti non disciplinati dal TUSP.

Le medesime, pertanto, si applicano a tutte le partecipazioni societarie acquisite e/o detenute da amministrazioni pubbliche, sia pure con contenuti modulati in ragione di talune specificità che tale fenomeno può assumere in termini di grado di dipendenza dal bilancio e dalle decisioni dell'ente socio ovvero della presenza o meno di interessi propri dei mercati regolamentati, senza esclusioni non espressamente disposte per legge.

Tanto si ricava dall'art. 1, comma 1, per il quale le norme del TUSP *“hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta”*, in combinato con il disposto del comma 4, lett. a), e del comma 5.

Ciò posto e per quello che occupa il Collegio, va evidenziato che il legislatore ha innanzitutto limitato la legittimazione dei soggetti pubblici indicati dall'art. 2, comma 1, lett. a), ad acquisire o mantenere la qualità di socio, in due direzioni, ossia da un lato circoscrivendo i tipi ammissibili alle sole società c.d. di capitali (art. 3, comma 1) e dall'altro rafforzando il collegamento con le finalità istituzionali, quale limite intrinseco alla capacità di agire ed all'autonomia negoziale privata delle dette amministrazioni pubbliche, in termini di particolare rigore.

Sotto questo secondo profilo, il ricorso a società è relegato all'esistenza di presupposti di stretta necessità per il perseguimento dei fini pubblici concreti affidati alle cure dell'amministrazione interessata, nonché alla positiva declinazione delle attività espletabili per il tramite di società partecipate (art. 4, commi 1 e 2), con salvezza delle sole ipotesi nominativamente indicate, da reputarsi derogatorie ed eccezionali. Si tratta, infatti, di fattispecie nelle quali lo stesso legislatore, con bilanciamento rispetto all'interesse alla limitazione di tale scelta gestionale, ha valutato la sussistenza di prevalenti ragioni di interesse generale al mantenimento delle partecipazioni pubbliche, con ciò implicitamente escludendo ambiti di discrezionalità diffusa, in capo alle singole amministrazioni, nel ridurre il perimetro oggettivo delle norme stesse. In coerenza, del resto, si pone la previsione del comma 9, norma di chiusura che consente di salvaguardare ipotesi singole di intervento pubblico mediante lo strumento societario in settori che coinvolgono rilevanti interessi della collettività, secondo un iter predefinito e con specifici provvedimenti motivati del Presidente del Consiglio dei ministri o dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.

Se la sussistenza dei detti requisiti è condizione ineludibile perché un'amministrazione pubblica possa legittimamente accedere ad una società mediante la valida sottoscrizione di un atto costitutivo deliberato nelle forme e nei modi previsti dall'art. 4 dello stesso TUSP e, per gli enti locali, dall'art. 42 del TUEL, i medesimi di per sé

non ne garantiscono la conformità ai principi propri dell'agire pubblico, trattandosi di scelta di tipo strategico-gestionale percorribile solo subordinatamente all'assenza di utili soluzioni alternative e da motivare in punto di razionalità, convenienza e sostenibilità in rapporto all'interesse pubblico da soddisfare in concreto.

Osserva, al riguardo, il Collegio che la gestione di attività per il tramite di società partecipate determina una fuoriuscita, più o meno ampia, di risorse dal bilancio pubblico, rendendone solo mediata la rendicontazione e solo indirettamente verificabile il corretto impiego per il soddisfacimento del fine pubblico da perseguire concretamente. Essa, dunque, espone sempre l'ente socio, pur con il beneficio della limitazione della responsabilità patrimoniale sottesa alla partecipazione, a subire le conseguenze degli andamenti del ciclo gestionale della società, dei quali è chiamato a farsi carico sul piano sostanziale, con iniziative comunque impattanti sulla propria organizzazione e sui propri conti, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi attesi senza disfunzioni e disservizi nei confronti della collettività.

Siffatte esigenze di razionalità investono, pertanto, non soltanto le singole scelte di ricorrere allo strumento della società partecipata, ma anche la gestione equilibrata e coerente nel tempo del complesso delle partecipazioni detenute.

Ne consegue l'obbligo di declinare in concreto ed in rapporto agli obiettivi da conseguire l'utilità e la maggior convenienza dell'adozione del modello societario, sia nella fase iniziale deliberativa sia mediante verifiche periodiche di congruità, i cui esiti vanno resi noti al Mef ed alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti, rispettivamente a garanzia di un monitoraggio permanente da parte dello Stato di un fenomeno sensibile per il mantenimento prospettico degli equilibri di finanza pubblica e di verifica terza ed imparziale sulla legittimità economico-finanziaria ed amministrativa nell'utilizzo di tale strumento privatistico.

In quest'ottica, il legislatore ha tipizzato alcune situazioni che, configurano indici minimi presunti *juris et de jure* di incoerenza con i tipi ammissibili e di squilibrio strutturale del soggetto partecipato, inconciliabili con principi e regole di sana gestione finanziaria, indirizzando su di essi le verifiche obbligatorie ed imponendo, secondo una precisa tempistica, azioni positive di razionalizzazione, puntellate da un meccanismo sanzionatorio (artt. 20 e 24, comma 5)

In questo contesto, si collocano le disposizioni dell'art. 24 del TUSP che tendono a ricondurre agli esposti canoni anche le partecipazioni già detenute all'atto dell'entrata in vigore delle nuove norme, a garanzia del riordino reale delle medesime e della eliminazione delle preesistenti forme spurie che hanno alimentato quella degenerazione del fenomeno alla quale si è inteso porre rimedio, eliminando ogni possibile zona grigia e di incertezza legata all'importazione in ambito pubblicistico ed in assenza di un quadro normativo *ad hoc* di adi istituti di diritto comune.

Ritiene, sul punto, il Collegio che l'adempimento in argomento non differisca da sostanzialmente da quello richiesto a regime dall'art. 20, se non nel collocarsi in prima applicazione e, perciò, connotato da presumibile maggiore ampiezza oggettiva e da più pregnanti obiettivi di riordino di realtà di fatto stratificate e disomogenee, donde la qualificazione in termini di straordinarietà. Con analoghe finalità, criteri ed esiti della razionalizzazione periodica, la detta ricognizione si sostanzia in operazioni di verifica sfocianti in un provvedimento di carattere organizzativo che individua e pianifica le misure reputate argomentatamente più idonee a ricondurre a fisiologia le medesime (in conformità, cfr. Sezione Autonomie del. n. 19/2017).

In tale direzione, peraltro, depone la puntualizzazione dell'art. 24 comma, 2 che ne sottolinea la continuità, per gli enti locali con gli adempimenti analoghi già prescritti in materia dalla legge 190/2014, espressamente disponendo che *"Per le amministrazioni di cui all'art.11, 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"*.

Per quanto esposto, la ricognizione straordinaria comprende tutte le partecipazioni societarie in carico, anche indirette e/o di minima entità, individuate come tali in base a soli criteri di qualificazione formale, cioè indipendentemente da ogni valutazione a monte dei loro caratteri sostanziali e senza spazi di esclusione alcuna legati alla considerazione di pretese specificità operative e/o strutturali (così SRC Emilia Romagna del. n. 56/2017, SRC Calabria del. n. 17/2017).

Diversamente opinando, infatti, sarebbero compromesse in radice proprio le finalità di riassetto complessivo secondo la nuova disciplina alle quali essa è rivolta.

In tal senso, trova ragion d'essere la previsione della necessità della ricognizione in argomento, anche se avente esito negativo (art. 24, comma 1).

È in questa fase che vanno vagliate, oltre alla rispondenza delle partecipazioni in carico ai tipi consentiti, tanto la conformità dell'oggetto sociale agli scopi istituzionali ammessi, tanto l'assenza delle situazioni tipizzate di squilibrio di cui all'art. 20, comma 2.

Si tratta di requisiti negativi che il legislatore pone sullo stesso piano e che obbligano a liquidare la partecipazione o ad adottare misure di valorizzazione in termini di riconduzione a razionalità singolarmente presi, senza possibilità di distinguo in ragione del tipo e/o della natura della società posseduta *pro quota*. E ciò si evince con chiarezza dal tenore imperativo dell'art. 20 comma 2 e ancor di più dalla disposizione dell'art. 24, comma 1, primo *alinea* per il quale *“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'art. 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'art. 2, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'art. 20, commi 1 e 2”*.

Orbene, ritiene il Collegio che nel delineato contesto la tesi prospettata in atti dalle Amministrazioni comunali interessate, sia priva di apprezzabili appigli normativi.

Posto, infatti, che le società aventi ad oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili ai sensi dell'art. 2615 ter c.c., ove costituite secondo i tipi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile (società per azioni o a responsabilità limitata) rientrano per espressa previsione normativa nell'ambito di quelle consentite (art. 2, comma 1, lett. f, come modificato dal decreto correttivo -'art. 4, comma 1, lett. b), D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 - e art. 3, comma 1, TUSP), non vi è ragione perché le stesse siano sottratte ai principi di razionalizzazione ivi espressi. Depone in questa direzione la stessa riconduzione all'ambito della nuova disciplina, che *a contrariis* porta ad escludere la sopravvivenza di organismi societari peculiari ad essa sottratti e, in assenza di qualsivoglia deroga espressa, a ritenere inconciliabili gli scopi non lucrativi perseguiti in concreto con i requisiti minimi di redditività ai quali è subordinata imperativamente la loro utilità, quale condizione indispensabile di sopravvivenza (in conformità cfr., *ex multis*, SRC Veneto del. 205/2015/PAR, SRC Piemonte del. 5/2016

e Sezione Autonomie del. 9/2015/QMIG, già relative all'ermeneutica delle norme previgenti rivenienti sistemizzazione nel TUSP).

Al riguardo, non appare influente sottolineare che la società consortile ex art. 2615ter cc non è figura giuridica autonoma e diversa dai tipi societari disciplinati dal codice civile, trattandosi al contrario di fattispecie volta a proprio a consentire alle società commerciali di agire con obiettivi mutualistici e non lucrativi. E ciò, pur investendo direttamente la possibilità di ripartire eventuali utili derivanti da eventuale attività verso terzi ed il rapporto con i soci anche al fine di assicurare l'equilibrio del bilancio sociale con versamenti contributivi annui, non determina né giustifica deroghe pattizie alle regole fondamentali che connotano il modello legale di riferimento (così Cass.Civ. sent. n. 18113/2003, Cass. SS.UU. sent. n. 12190/2016, Cass.Civ. sent. n. 7473/2017), con sottrazione sostanziale dall'ambito delle società.

Inoltre, va rammentato che la società consortile ha, per espresso richiamo normativo, le finalità proprie del consorzio di diritto privato di cui all'art. 2602 c.c., in quanto compatibili con gli elementi propri del contratto di società sociale, consistenti nello svolgimento di attività di impresa in comune per conseguire un vantaggio da parte dei soci, diverso dal riparto di utili ma comunque patrimonialmente valutabile.

Orbene, si tratta di principi e regole propri di tali forme di soggettività giuridica di diritto comune che vanno coniugati con lo statuto speciale pubblicistico delle società partecipate da pubbliche amministrazioni, rimanendo ferme per quanto da quest'ultimo non modificato, come puntualizzato con chiarezza dall'art. 1, comma 3, dello stesso TUSP, che non legittima spazi ultronei di autonomia negoziale in capo agli enti pubblici. Le stesse, perciò, ad avviso del Collegio vanno tenute ben presenti quali requisiti intrinseci delle attività che possono validamente confluire nell'oggetto sociale ed essere svolte mediante lo strumento societario, come individuate dall'art. 4, comma 2, del TUSP, non essendo tale scelta consentita in virtù della sola riconduzione, pur necessaria ma non dirimente, dell'attività stessa alle finalità istituzionali.

In tal senso, quindi, rientra nella considerazione dei singoli casi concreti, di spettanza delle amministrazioni interessate, stabilire se l'attività da svolgere sia compatibile con il modello societario, anche in alternativa a organizzazioni di stampo pubblicistico reputate meno convenienti, ovvero se si annoveri nell'attività funzionale in senso

stretto per la quale esistono specifiche forme pubbliche di gestione associata (come unioni di comuni e convenzioni).

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni rilascia il parere occasionato dalle richieste dei Comuni indicati in epigrafe, trasmesse unitariamente dal Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, con nota parimenti in epigrafe richiamata.

DISPONE

La trasmissione di copia della presente deliberazione alle Amministrazioni istanti in persona dei Sindaci in carica e, per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 9 marzo 2018.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il 30 aprile 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo