



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 24 marzo 2025

Richiesta di parere del Comune di San Felice sul Panaro (MO) ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003.

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

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

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

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di San Felice sul Panaro (MO), in data 27 gennaio 2025;

VISTO il decreto presidenziale n. 5/2025 del 27 gennaio 2025, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 20 marzo 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Antonino Carlo

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Felice sul Panaro (MO) ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, con la quale chiede di sapere se, con riferimento ad una azienda speciale, *«la sussistenza di una o più condizioni previste dal comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 [...] comporti l'obbligo di adottare provvedimenti di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, del predetto ente strumentale partecipato»*.

In premessa, l'Ente inquadra il quesito all'interno delle coordinate normative di cui agli artt. 20, c. 1 e 2, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Come noto, la prima disposizione prevede l'obbligo di ricognizione annuale delle partecipazioni societarie, dirette e indirette, e, eventualmente, di predisposizione di un piano di riassetto per la relativa razionalizzazione, qualora si verificano una o più delle fattispecie di cui al comma successivo.

La seconda disposizione elenca le situazioni al ricorrere delle quali occorre adottare il piano di razionalizzazione in argomento, corredato dalla relazione tecnica, con indicazione dei modi e tempi di attuazione.

Nel caso specifico, il Sindaco precisa che il Comune gestisce la farmacia comunale attraverso un'azienda speciale, istituita ai sensi degli art. 9, L. n. 475 del 1968, e art. 114 del D.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Al proposito, l'Ente riferisce che, con il Manuale operativo dell'11 marzo 2023, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha prescritto che gli enti strumentali (ivi incluse le aziende speciali) debbano essere inseriti, in sede di ricognizione periodica effettuata ai sensi dell'art. 20, c. 1, D. Lgs. n. 175/2016, nel documento recante l'analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate. Circostanza, questa, confermata da alcune Sezioni regionali di controllo di questa Corte tra le quali cita la Sezione regionale di controllo per il Lazio (del. n. 47/2021/GEST) e la Sezione regionale di controllo per la Campania (del. n. 240/2023/VSG).

Posto il quesito, il Sindaco suggerisce la propria tesi interpretativa in base alla quale l'Azienda speciale deve essere oggetto di provvedimento di razionalizzazione, al pari delle società partecipate, ove sussista una o più dei presupposti previsti dall'art. 20, c. 2, D. Lgs. n. 175/2016 aggiungendo che l'azienda speciale rientra nel perimetro degli organi gestionali esterni sottoposti al controllo previsto dall'art. 147-*quinquies* del T.U.E.L. Questa disposizione prevede che l'Ente locale valuti gli effetti che si producono sull'equilibrio finanziario del proprio bilancio in ragione all'andamento economico-finanziario di tali organismi. Inoltre, il predetto obbligo di controllo viene ribadito dall'art. 10, c. 2, ultima parte, del Regolamento comunale per la disciplina del sistema integrato dei controlli esterni.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 – 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, a Comuni, Province e Città Metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

1.1 Ammissibilità soggettiva.

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 13/AUT/2007), che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione. Ad esempio, evidenziando che la legittimazione a richiedere i pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni, seppur limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale (Sez. Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che nel caso di un Comune *"... ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"* (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta quindi ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Felice sul Panaro, organo legittimato a rappresentare l'Ente.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dell'art. 123 della Costituzione: tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il

Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva.

La Corte dei conti ha perimetrato la nozione di contabilità pubblica in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (cfr. SS.RR. in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

In particolare, le Sezioni Riunite (del. n. 54/2010) hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica concerne, tradizionalmente, il sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Nel relativo perimetro, tuttavia, sono da comprendere anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica . . ., contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La Sezione delle Autonomie (del. n. 3/2014), ha ulteriormente chiarito la latitudine della categoria concettuale "contabilità pubblica". Ne consegue che, per valutare l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, i criteri possono essere oltre *"... all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto a *"... una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Peraltro, *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*. Ne consegue che, in tali ipotesi, la materia tradizionalmente afferente alla gestione amministrativa, può essere assorbita nella materia della contabilità pubblica.

In altri termini, la Sezione delle Autonomie estende il perimetro della materia "contabilità pubblica", ritenendo oggettivamente ammissibili, oltre a quelli tradizionali, ulteriori quesiti "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria

dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Essa, tuttavia, non può neppure estendersi sino a ricomprendere "tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali" (cfr. Sez. delle Autonomie del. n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la normativa ed i relativi atti applicativi "che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. Sez. delle Autonomie del. n. 5/2006).

Inoltre, come chiarito da questa Corte, sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo (del. n. 54/CONTR/10) sia dalla Sezione Autonomie (del. n. 17/2020/QMIG), *«la nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti "strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"». Ossia, quelle situazioni in cui possono rinvenirsi "quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del Legislatore»* (cfr. Sez. delle Autonomie del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Non saranno oggettivamente ammissibili neanche le istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa. Infatti, un'estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo che sia irragionevole, determina il rischio di immettere la Corte dei conti "nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" (in tal senso, cfr. Sez. delle Autonomie del. n. 5/AUT/2006; SS.RR. in sede di controllo del. n.

54/CONTR/10 e del. n. 27/CONTR/11, ove si sottolinea, al riguardo, "la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente"; Sez. delle Autonomie del. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando di norma da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti, attinenti alla materia contabile.

Sicché, è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. Sez. delle Autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. reg. contr. Veneto del. n. 492/2015/PAR, del. n. 109/2019/PAR e del. n. 311/2019/PAR).

La Sezione delle Autonomie ha altresì evidenziato che «[l]a presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» (del. n. 3/2014).

1.2.1 Tanto premesso, la richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile anche sotto l'aspetto oggettivo.

Innanzitutto, il quesito rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, nella misura in cui stimola l'interpretazione di norme che incidono sulla sana gestione dell'ente e sugli equilibri di bilancio, funzionali a contenerne correttamente la spesa complessiva, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, la richiesta presenta i caratteri di astrattezza e generalità. L'Ente - astraendosi dal caso specifico - chiede un'indicazione sulla corretta latitudine interpretativa dell'assetto normativo in tema di ricognizione ed eventuale riassetto delle partecipazioni degli enti locali negli organismi partecipati, in una prospettiva di razionalizzazione ex art. 2, c. 2, T.U.S.P.

Tenuto conto di quanto sopra, il parere richiesto non sconfinava in attività di amministrazione attiva o in una inammissibile cogestione e, più in generale, non

costituisce attività consulenziale.

Infine, l'attività consultiva non si sovrappone a funzioni di altri plessi giurisdizionali o della stessa magistratura contabile.

2. Merito.

Venendo al merito della questione, si ritiene opportuno fornire un breve inquadramento generale delle aziende speciali allo scopo di delinearne la natura giuridica.

L'art. 2, R.D. del 15 ottobre 1925, n. 2578, prevedeva che l'amministrazione ordinaria gestisse i servizi, considerati pubblici per finalità e funzione, attraverso le aziende municipalizzate, costituenti un organo dell'ente pubblico, privo di autonoma personalità, tuttavia dotato di autonomia gestionale, finanziaria e contabile.

Successivamente, la L. 8 agosto 1990, n. 142 ha "sostituito" le aziende municipalizzate con quelle speciali che sono qualificate come enti strumentali dell'ente locale, dotati di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale. La suddetta disciplina è poi confluita nel D. Lgs. n. 267/2000.

La figura dell'azienda speciale è disciplinata nel contesto del Tit. V del T.U.E.L., nella rubrica "Servizi e interventi pubblici locali" che, in origine, si apriva con l'art. 112 (successivamente abrogato dall'art. 37 del D.lgs. n. 201 del 2022), in base al quale il legislatore disponeva che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano ad oggetto produzione di beni ed attività rivolte alla realizzazione di fini sociali, nonché a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Nei successivi artt. 113 e 113 *bis* T.U.E.L., poi, si distingueva, rispettivamente, a seconda che i servizi pubblici avessero rilevanza economica (presentando significativi margini di redditività per il soggetto erogatore) o meno. In tale ultimo caso, la disposizione prevedeva che i servizi si sarebbero dovuti rendere con costi interamente o parzialmente a carico dell'ente locale e gestiti o tramite affidamento diretto ad istituzioni, aziende speciali (anche consortili), società a capitale interamente pubblico (con controllo analogo), oppure in economia (ove di modeste dimensioni).

Tali ultime disposizioni sono state abrogate dal D. Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", che, all'art. 2, lett. c), qualifica «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica», i servizi che sono «erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo

economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla Legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

L'art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 rimette, entro certi limiti, alla discrezionalità dell'ente locale la scelta sulla modalità di gestione del servizio pubblico locale tra:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
- b) affidamento a società mista;
- c) affidamento a società *in house*;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'art. 114, ex D.lgs. n. 267/2000.

L'identificazione tra servizi di interesse economico generale di livello locale e i servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all'art. 2 e la portata dell'art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 induce a intravedere una rilevante somiglianza, se non una sovrapposizione, tra il modello di gestione dei servizi pubblici locali delineati dall'art. 16 del D. Lgs. n. 175/2016, dedicato alle società *in house* e quello di cui al rinnovato art. 114 D. Lgs. n. 267/2000.

In particolare, l'azienda speciale è inquadrata - ai sensi dell'art. 114 D. Lgs. n. 267/2000 - come ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

Inoltre, l'art. 114, c. 4, T.U.E.L. impone all'azienda speciale di conformare la propria azione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, orientando sostanzialmente la gestione verso l'obiettivo strutturale dell'equilibrio di bilancio dell'ente locale. Il bilancio dell'azienda speciale, infatti, confluisce nel conto consolidato dell'ente locale con la conseguenza che è proprio sul bilancio di quest'ultimo che si riverseranno le eventuali perdite subite dall'azienda speciale. In tale quadro, la richiesta esegesi dell'art. 20 del D.lgs. n. 175/2016 non può che partire dalla "lettera della legge". Dalla mera lettura del testo si rileva, in prima battuta, come le disposizioni siano apparentemente riferibili solo agli organismi in possesso di una forma societaria. Con riguardo "all'azienda pubblica" (espressione volutamente generica) non si rinvencono disposizioni specificamente dirette al contenimento della spesa pubblica che impongano obblighi di razionalizzazione analoghi a quelli previsti dall'art. 20 D. Lgs. n. 175/2016.

Tuttavia, «le aziende speciali sono da tempo sottoposte ad una serie di vincoli di finanza pubblica dai quali sono stati mutuati taluni di quelli attualmente previsti dal Testo unico delle società partecipate: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'obbligo di conformare la propria attività ai principi contabili generali di cui al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ai criteri di efficacia, efficienza, economicità ed equilibrio economico (art. 114 del D. Lgs. n. 267 del 2000), all'obbligo di accantonamento di un apposito fondo vincolato nel bilancio dell'ente partecipante in proporzione alla propria quota di partecipazione qualora l'azienda speciale consegua un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, o all'assoggettamento alla decurtazione dei compensi dei componenti degli organi di amministrazione, in caso di conseguimento di un risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti (art. 1, c. 551 e 554, L. 27 dicembre 2013, n. 147)» (cfr. Sez. reg. di contr. Lombardia, del. n. 140/2023/PAR).

Inoltre, la Legge attribuisce all'ente partecipante penetranti poteri di vigilanza per rendere effettivo il rispetto di siffatti vincoli gestionali. L'ente *dominus*, infatti, «è onerato di un obbligo di sorveglianza sul bilancio dell'azienda speciale, che ai sensi dell'art. 114, c. 6, TUEL, comporta per l'ente locale l'obbligo di: (1) esercitare la vigilanza; (2) verificare i risultati della gestione; (3) provvedere alla copertura degli eventuali costi sociali» (cfr. Sez. reg. di contr. Campania, del. n. 25/2021/PAR).

In più, va rammentato che la Sezione delle Autonomie (del. n. 22/2018 recante Linee Guida sulle Metodologie di controllo, nell'ambito dell'attività di ricognizione di cui all'art. 20, c. 2, T.U.S.P.), prevede che le Pubbliche Amministrazioni rilevino il ricorrere dei presupposti di cui alla disposizione in commento, anche in relazione allo «Svolgimento di attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, c. 2, lett. c)», accostando, agli effetti della norma, le attività svolte da tali enti (tra cui sono comprese le aziende speciali) a quelle delle società partecipate. In tal senso si orientano anche le Sezioni territoriali (le cui decisioni vengono chiamate dal Comune istante) che affermano il principio in base al quale «. . . l'obbligo di razionalizzazione si configura quando si verifica uno o più dei presupposti previsti dall'art. 20, comma 2, lettere a) – g) del TUSP» (cfr. Sez. reg. di controllo Lazio, del. n. 47/2021/GEST; Sez. reg. di controllo Campania, del. n. 240/2023/VSG).

Ancor più nello specifico, la Sezione delle Autonomie (del. n.10/2024) ha avuto modo di chiarire (e definitivamente) che «Nel novero della verifica vengono considerati tutti gli organismi partecipati monitorati dalla Corte dei conti, i quali compongono il gruppo "amministrazione pubblica territoriale". In tale ambito

rientrano società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali, nonché le aziende speciali, a cui si applicano alcune disposizioni in materia di società pubbliche (art. 1, c. 550 e ss., l. n. 147/2013), e le istituzioni disciplinate dall'art. 114, d.lgs. n. 267/200026, aventi natura, rispettivamente, di ente pubblico economico e di organismo strumentale dell'ente locale . . . ».

Ne consegue che i presupposti per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie di cui all'elenco ex art. 20, c. 2, T.U.S.P. assurgono a parametro di legalità finanziaria per le gestioni di enti pubblici strumentali che, per conformazione organizzativa e gestione finanziaria, siano idonei ad influire sugli equilibri finanziari dell'ente locale. Pertanto, il provvedimento di ricognizione che sarà adottato dall'ente locale, intanto, deve tener conto della presenza dell'azienda speciale. Successivamente, la decisione di razionalizzazione che sarà assunta dall'ente medesimo nella sua piena discrezionalità, dovrà essere adeguatamente motivata, sia che ci si orienti alla conservazione dell'assetto delle partecipazioni (e quindi dell'azienda speciale), sia che si proceda verso un riassetto della "organizzazione" gestionale.

Va rammentato che «l'autonomia organizzativa dell'ente locale . . . soggiace pur sempre al principio di legalità, il quale impone la finalizzazione di ogni scelta amministrativa al perseguimento di un interesse pubblico e un'utilità sociale e al principio del buon andamento dell'azione amministrativa con i relativi precipitati dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa» (Sez. reg. di controllo Lombardia, del. n. 70/2017/PAR). Infatti, tale ultimo principio espressivo di un valore costituzionale letto insieme con quello dell'equilibrio di bilancio inserito nel novellato art. 97 Cost., «vincola l'amministrazione pubblica a impiegare nel modo più efficiente possibile tutte le risorse di cui dispone» (Sez. reg. di controllo Marche, del. n. 115/2022/PAR). In tale ottica anche la giurisprudenza costituzionale quando afferma che «il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale» (Corte cost., sent. 29 novembre 2017, n. 247).

In conclusione, va ritenuto che, in ragione del principio di legalità finanziaria e per esigenze generali di tutela dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale, anche con riguardo (genericamente) all'azienda speciale, la sussistenza di una o più condizioni previste dal c. 2 dell'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016 comporta l'obbligo di adottare un piano di riassetto per la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione dell'Ente strumentale, anche

tenendo conto delle condizioni di mercato e della coerenza dei criteri concorrenziali che devono essere correlati all'affidamento del servizio.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in merito al quesito formulato dal Sindaco del Comune di San Felice sul Panaro (MO), rende il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di San Felice sul Panaro (MO);
- 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 all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 24 marzo 2025.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 27 marzo 2025

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(firmato digitalmente)