

# PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

## Collegio dei Revisori

Verbale n. 16 del 10 giugno 2014

### PARERE SULLA QUARTA VARIAZIONE DI BILANCIO 2014

Oggi 10 Giugno 2014, alle ore 12,00, si è riunito il Collegio dei Revisori presso la sede distaccata della Provincia in Piazza Gioberti a Reggio Emilia per esaminare la documentazione relativa alla proposta di quarta variazione al bilancio di previsione 2014.

Sono presenti il Presidente Dott.ssa Graziella Boccaletti ed i componenti Rag. Paolo Villa e Dott. Massimiliano Coloretti.

Assiste alla seduta la Responsabile del Servizio Bilancio Dott.ssa Del Rio.

Il Collegio esamina la proposta di delibera e la documentazione a corredo, costituita dagli allegati:

- 1 - elenco variazioni al bilancio previsione R02 – 26/2014 Esercizio 2014
- 2 - piano triennale degli investimenti 2014-2016
- 3 - programma triennale dei LL.PP. 2014-2016
- 4 - prospetto dimostrativo del rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2014.
- 5 - Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari 2014.

In *primo luogo* il Collegio esamina la documentazione relativa alla variazione di bilancio e rileva quanto di seguito esposto.

Con la variazione proposta sono apportate le seguenti modifiche al bilancio 2014:

- Parte entrate: variazioni in positivo per euro 614.000,00 e variazioni in negativo per euro 100.000,00;
- Parte spesa: variazioni in positivo per euro 6.874.200,60 e variazioni in negativo per euro 6.360.200,60;

Il nuovo totale della parte entrata e della parte spesa è ora di euro 162.077.523,19.

Le variazioni sono analiticamente indicate nei prospetti allegati.

Con la presente variazione sono stati rimodulati gli interventi del piano triennale degli investimenti 2014-2016, senza oneri aggiuntivi.

Le variazioni più significative riguardano la previsione dell'aumento di spese in conto capitale per l'importo di euro 6.000.000,00 relativo al prospettato aumento di capitale della società controllata FieREmilia SRL a.s.u, come dettagliatamente riportato in delibera, e la riduzione di euro 6.100.000,00 su interventi previsti per la viabilità.

Il Collegio dà atto del permanere degli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 193 del d. lgs. 267/2000.

Si dà atto che con le variazioni al bilancio preventivo sottoposte al Consiglio si intendono variati la relazione previsionale e programmatica ed il bilancio pluriennale 2014/2016, nel rispetto dei principi che regolano la materia.

Sono stati resi i pareri favorevoli, per quanto di competenza, in ordine alla regolarità tecnica da parte dei dirigenti del "Servizio Infrastrutture, Mobilità sostenibile, Patrimonio ed Edilizia", del "Servizio Sviluppo Economico, Agricoltura e Promozione del Territorio", ed il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica e contabile del dirigente del "Servizio Bilancio".

In *secondo luogo*, il collegio esamina la documentazione inerente la proposta di sottoscrizione dell'aumento di capitale nella società FieREmilia SRL a.s.u., acquisendo copia dei seguenti documenti:

- Referto prot. N. 34477 del 09.06.2014 del dirigente del "*Servizio Sviluppo Economico, Agricoltura e promozione del territorio*" avente ad oggetto "Società FieREmilia SRL: richiesta di variazione di bilancio ai fini dell'aumento della sottoscrizione di capitale sociale";
- Lettera dell'Amministratore Unico della società FieREmilia SRL a.s.u. datata 09.06.2014, con oggetto "Mantenimento al territorio ed alla comunità della struttura del Polo Fieristico di Reggio Emilia, ..omissis.."
- Documento denominato "Integrazione delle modalità esecutive della proposta concordataria" depositato nell'ambito della Procedura di Concordato

Preventivo della società Reggio Emilia Fiere SRL (CP 35/2012), contenente il cosiddetto “Piano da eseguire in modo integrato”, citato in delibera;

- Parere *pro-veritate* rilasciato in data 07.04.2014 dall’Avv. Paolo Coli del Foro di Reggio Emilia e trasmesso alla Provincia in data 10 giugno 2014, reso in merito alla “*possibilità per Provincia di Reggio Emilia, ...omissis ..., di costituire o partecipare società di capitali avente ad oggetto l’esercizio di attività fieristica, con specifico ma non esclusivo riferimento all’ingresso nella compagine sociale di CRPA Eventi S.R.L. (ora FieREmilia SRL)*”, che si allega al presente verbale alla lettera A).

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, esaminata la proposta di delibera del Consiglio Provinciale e la documentazione sopra indicata, considerato:

- che la variazione di bilancio garantisce il mantenimento degli equilibri di bilancio, è conforme al dettato legislativo per quanto concerne il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2014 e la gestione finanziaria è in equilibrio sia per la parte di competenza che per quella dei residui;
- che il Collegio ritiene che la sottoscrizione dell’aumento di capitale sociale sia relativo ad una società che risponde ai requisiti richiesti ai sensi dell’art.3, comma 27, della Legge 244/2007

il Collegio esprime parere

FAVOREVOLE

ai sensi dell'art. 239 del decreto legislativo 267/2000:

- alla proposta di variazione del bilancio di previsione 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016;
- alla suddetta operazione di sottoscrizione di aumento di capitale sociale.

Alle ore 14,30 la seduta viene tolta, previa lettura, approvazione e sottoscrizione del presente verbale.

Il presente verbale è consegnato in quattro copie al Segretario affinché una sia conservata agli atti dell'Ente e le rimanenti siano consegnate al Presidente della Provincia e al Presidente del Consiglio Provinciale ai sensi del disposto del comma 3 dell'art. 81 del Regolamento di Contabilità ed al Responsabile del servizio Bilancio.

Il Collegio

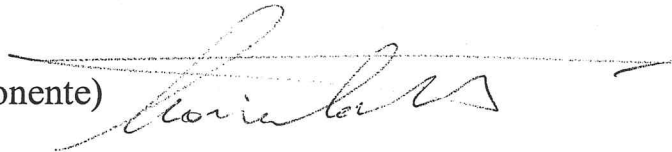
Graziella Boccaletti (Presidente)



Paolo Villa (componente)



Massimiliano Coloretti (componente)



ALLEGATO A

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

Reggio nell'Emilia, 10 giugno 2014

Pregiatissimo

Dott. Ing. FRANCESCO CAPUANO

PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

Dirigente Servizio Sviluppo economico,

Agricoltura e Promozione del territorio

Piazza San Giovanni, 4

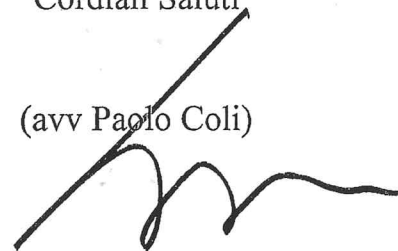
42121 Reggio Emilia RE

Come da intese intercorse, invio Parere pro veritate, già trasmesso a Fieremilia S.r.l. in data 20 maggio 2014, inerente *“possibilità per Provincia di Reggio Emilia, Comune di Reggio Emilia e Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia di costituire o partecipare società di capitali aventi ad oggetto l’esercizio di attività fieristica, con specifico ma non esclusivo riferimento all’ingresso nella compagine sociale di CRPA Eventi S.r.l. (ora Fieremilia S.r.l.)”*.

Rimango a disposizione per quant’altro risultasse opportuno.

Cordiali Saluti

(avv Paolo Coli)



42121 Reggio nell'Emilia RE via Vittorio Veneto 5  
telefono 0522 433253 fax 0522 537608 e-mail paolo.coli@tin.it  
codice fiscale CLO PLA 59R18 H223N - partita IVA 01128640354

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

### **Parere pro veritate**

reso a richiesta di Fieremilia s.r.l. in merito alla possibilità per Provincia di Reggio Emilia, Comune di Reggio Emilia e Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia di costituire o partecipare società di capitali aventi ad oggetto l'esercizio di attività fieristica, con specifico ma non esclusivo riferimento all'ingresso nella compagine sociale di CRPA Eventi s.r.l. (ora Fieremilia s.r.l.).

><

#### **1. CRPA Eventi società a responsabilità limitata a socio unico.**

CRPA Eventi s.r.l. era, al dicembre 2013, società interamente partecipata da Centro Ricerche Produzioni Animali - C.R.P.A. s.p.a., società a prevalente partecipazione pubblica. Il capitale sociale è pari a euro 20.000,00.

L'oggetto sociale è il seguente (articolo 3 Statuto): *"la Società ha per oggetto l'organizzazione e la gestione di eventi dimostrativi, informativi e divulgativi, di manifestazioni fieristiche e di esposizioni permanenti, di seminari, convegni, convention, il tutto finalizzato alla diffusione della conoscenza tecnica, scientifica, merceologica, in particolare per il settore agro-alimentare, ambientale ed industriale ed all'interscambio di beni e servizi"*.

La prospettiva è quella di preservare e valorizzare, nell'immediato, l'attività fieristica sul territorio della provincia di Reggio Emilia, individuando CRPA Eventi s.r.l. quale veicolo nell'ambito di una più complessa operazione che coinvolge Reggio Emilia Fiere s.r.l., la quale, a propria volta, si prefigura conferisca il ramo aziendale avente ad oggetto il Quartiere Fieristico di Reggio Emilia all'interno di CRPA Eventi s.r.l..



La Società è stata costituita il 20 giugno 2013 e il primo esercizio scadrà il 31 dicembre 2013.

Si chiede di verificare in primo luogo se sussistano o meno ostacoli di carattere normativo a che gli enti pubblici di cui in epigrafe acquisiscano quote di partecipazione al capitale sociale di CRPA Eventi s.r.l.. In ipotesi sia accertata la legittimità della partecipazione, con separato contributo si approfondiranno i temi relativi alla eventuale sussistenza di limiti alla partecipazione nonché al più opportuno percorso da seguire per darvi luogo. Nelle more della redazione del parere si è determinata una evoluzione normativa, per effetto della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013 n. 147). Questa, all'articolo 1, comma da 550 a 562, detta discipline specifiche, in vigore dal 1 gennaio 2014, che trovano applicazione alle società partecipate da pubbliche amministrazioni, (quelle inserite nell'elenco ISTAT, ma in alcune ipotesi per tutte) oltre che alle aziende speciali e alle istituzioni. La norma, attraverso l'introduzione di una serie di nuove disposizioni e l'abrogazione di norme precedenti, segna una netta inversione di tendenza rispetto al previgente (ma non remoto, risalendo agli anni dal 2005 in poi) eclatante disfavore verso gli organismi (in particolare societari) partecipati dagli enti locali, abbandonando la regola della riduzione indifferenziata del loro numero, senza alcuna considerazione della natura e delle caratteristiche di ogni singolo organismo, e adottando il criterio, decisamente più razionale, dell'efficienza economica (viene in considerazione il risultato di bilancio; se protratti i risultati negativi si deve disporre la liquidazione).

Di seguito, pertanto, si darà conto, in una prospettiva diacronica, dello stato dell'arte in materia di partecipazioni societarie degli enti pubblici territoriali al 31 dicembre 2013, facendo seguire una indicazione in

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

merito alle principali variazioni a quell'assetto efficaci dal 1 gennaio 2014.

><

**LA DISCIPLINA VIGENTE  
SINO AL 31 DICEMBRE 2013**

><

**2 La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L'articolo 13 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006 n. 242.**

2.a

Viene in considerazione in primo luogo, per ragioni di ordine cronologico, il disposto dell'articolo 13 del d.l. 04.07.2006 n. 223, convertito dalla legge 448/2006, modificato dapprima dal d.l. 185/2008 e, da ultimo, dalla legge 23.07.2009 n. 99, ove si legge: "1. Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali e dei servizi di committenza o delle centrali di committenza apprestati a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in



affidamento diretto nè con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale ... 2. Le società di cui al comma 1 sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regola di cui al comma 1 ... 4. I contratti conclusi, dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli ...".

## 2.b

La definizione dell'ambito di applicazione della norma ora richiamata ha suscitato un ampio dibattito giurisprudenziale, soprattutto in relazione alle prime versioni della disposizione normativa, dibattito che può da tempo dirsi consolidato sulle posizioni riassunte da TAR Lazio, Roma, 06.11.2009 n. 10891 (conformi, ex plurimis, TAR Lazio, Roma 05.01.2010 n. 36; Consiglio di Stato, sezione V, 12.06.2009 n. 3767; Consiglio di Stato, sezione V, 07.07.2009 n. 4346): "... La ratio del divieto introdotto dalla disposizione in questione consiste nell'impedire che soggetti intrinsecamente connessi all'espletamento di funzioni della Pubblica Amministrazione potessero, in forza della propria rendita di posizione, agire come competitors sul libero mercato. E tale ratio è stata colta dalla giurisprudenza che ha configurato tali le società che possono definirsi strumentali, vale a dire quelle costituite o partecipate per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dell'amministrazione regionale o locale in funzione della medesima, con esclusione dei servizi pubblici locali. La giurisprudenza più recente, infatti, nell'individuare le due diverse categorie di società a partecipazione pubblica, ha individuato, quale presupposto necessario ed indefettibile per l'applicazione della norma, la strumentalità dei beni e servizi prodotti, finalizzati a soddisfare l'esigenza dell'ente pubblico partecipante per individuare la prima, mentre le società del secondo

tipo sono state ricondotte a moduli paritetici ove il ruolo degli enti territoriali non si differenzia da quello dell'azionista di una società per azioni (TAR Valle D'Aosta 20.2.2009, n. 8; TAR Veneto, Sez. I, 31 marzo 2008, n. 788; TAR Lazio, Sez. II, 5.6.2007, n. 5192, confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2009, n. 946, TAR Lazio, Sez. III, 14 aprile 2008, n. 3109). Anche la Corte costituzionale (sentenza 13 agosto 2008, n. 326) ha chiarito la portata della disposizione, sicché può ritenersi superato l'orientamento che considerava il divieto introdotto dall'art. 13 rivolto in via generale a tutte le società costituite o comunque partecipate da amministrazioni locali, orientamento cui va ricondotto anche il parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture n. 135 del 2007, laddove ha rilevato che la disposizione de qua definisce "il proprio ambito di applicazione non secondo il titolo giuridico in base al quale le società operano, ma in relazione all'oggetto sociale di queste ultime". Ed ancora, la Corte osserva che la disposizione è fondata "sulla distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici. L'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento sono diverse. Nel primo caso vi è attività amministrativa, di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali che operano per conto di una pubblica amministrazione. Nel secondo caso, vi è erogazione di servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti), in regime di concorrenza". Sicché, deve ritenersi che solo alle società del primo tipo sia applicabile il divieto di operare con enti diversi da quelli di riferimento".

## 2.c

Il tratto caratterizzante delle società ascrivibili a questo tipo è dunque quello di produrre beni e servizi finalizzati a soddisfare le esigenze

dell'ente pubblico che le partecipa (c.d. "società strumentali"); le società partecipate che svolgono attività di questo tipo hanno la possibilità di operare soltanto con l'ente territoriale di riferimento, hanno oggetto sociale esclusivo e non hanno la possibilità di operare con altri soggetti giuridici pubblici o privati.

Si è precisato in giurisprudenza che beni e servizi strumentali sono quelli specificamente rivolti all'ente pubblico azionista e non già quelli di interesse generale erogati, in luogo dell'ente, indistintamente al pubblico, i quali ultimi costituiscono, propriamente, servizi pubblici locali, specificamente esclusi dal campo di applicazione della norma.

È senz'altro estranea alla fattispecie disciplinata dalla norma in esame una società, quale CRPA Eventi s.r.l., avente ad oggetto attività di erogazione di servizi (l'organizzazione di eventi, manifestazioni fieristiche, esposizioni permanenti, ecc.) rivolti al pubblico in regime di concorrenza e non ai soci per lo svolgimento di funzioni loro proprie.

><

**3. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L'articolo 1 comma 725 e 729 della legge 27 dicembre 2006 n. 296. Il D.M. 26 giugno 2007.**

Le disposizioni normative di cui in epigrafe pongono limiti ai compensi e al numero dei componenti del Consiglio di Amministrazione delle società a totale partecipazione pubblica nonché limiti al numero dei componenti di nomina pubblica nelle società partecipate (cinque nel massimo). Si tratta di disposizioni delle quali occorrerà tenere conto in ipotesi di partecipazione degli enti pubblici di cui in epigrafe al capitale di CRPA Eventi s.r.l., ma del tutto inconferenti ai fini della valutazione in merito alla legittimità della partecipazione medesima.

><

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

**4. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L'articolo 3 comma 27 e 28 della legge 24 dicembre 2007 n. 244.**

**4.a**

Viene poi in considerazione il disposto dell'articolo 3 comma 27 e 28 della legge 24.12.2007 n. 244, come modificato dal comma 4 octies dell'articolo 18 del d.l. 29.11.2008 n. 185 e, successivamente, dalla lettera b del comma 1 dell'articolo 71 della legge 18.06.2009 n. 69: "Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono 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. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza ... 28. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei Conti ...".



4.b

La corretta lettura delle finalità perseguite dal legislatore con la norma ora richiamata è rinvenibile nella decisione Corte Costituzionale 08.05.2009 n. 148 che, nel dichiarare non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale della norma in esame sollevate dalla Regione Veneto, dopo avere sintetizzato il contenuto delle disposizioni ha evidenziato: *"In proposito, va osservato che le Relazione al disegno di legge poi divenuto legge n. 244 del 2007, dopo avere indicato che «la creazione di enti e società per lo svolgimento di compiti di rilevanza pubblica è e rimane uno strumento utilissimo per perseguire maggiore efficienza a vantaggio della collettività», espone che «scopo della norma è quello di evitare forme di abuso (la cui esistenza è verosimile, tenuto conto che sono circa tremila, ad esempio, le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, che sottraggono l'agire amministrativo ai canoni della trasparenza e del controllo da parte degli enti pubblici e della stessa opinione pubblica)» e di «tutelare la concorrenza e il mercato». In coerenza con questo obiettivo, le norme censurate, come già accaduto in passato con disposizioni di contenuto omologo, che pure hanno costituito oggetto di scrutinio da parte di questa Corte (sentenza n. 326 del 2008), definiscono il proprio ambito di applicazione esclusivamente in relazione all'oggetto sociale delle società e mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di imprese di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione. Questa essendo la finalità delle norme, la disciplina in esame va ricondotta alla materia «tutela della*

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

*concorrenza», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) ...".*

#### 4.c

E' opportuno concentrare innanzitutto l'attenzione sulla nozione di "società che producono servizi di interesse generale" per le quali è ammessa in via generale, dalla norma in rassegna, la possibilità sia di costituzione che di partecipazione da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 del d.lgs. 165/2001.

La circostanza trova conferma, oltre che nel chiaro dato testuale della disposizione normativa in esame, nella giurisprudenza della Corte dei Conti.

Si richiama Corte dei Conti, Sezione Lombardia, Parere 14 marzo 2011 n. 124: "L'ente locale è, dunque, tenuto ad effettuare una ricognizione di tutte le proprie partecipazioni societarie, detenute o che intenda detenere attraverso la costituzione di una nuova società, al fine di vagliare caso per caso l'attività societaria individuata nello statuto. Nel dettaglio, i criteri di valutazione sono i seguenti: 1. se l'attività riguarda la produzione di beni e di servizi c.d. "non inerenti", ossia non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, la partecipazione è interdetta, con conseguente alienazione a terzi secondo procedure di evidenza pubblica; 2. laddove, però, si tratti di servizi di interesse generale o di committenza, la partecipazione è comunque consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente locale. Secondo un consolidato orientamento, la categoria dei servizi di interesse generale coincide tout court con quella dei servizi pubblici locali; ergo, la più volte citata valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi della società con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente è limitata alle c.d.

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

*"società strumentali". Perentoria sul punto è la posizione assunta dal Giudice amministrativo, secondo cui l'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007 "si riferisce, per giurisprudenza costante, alle c.d. società strumentali, ossia che svolgono attività amministrativa per conto dell'ente territoriale, ma per dettato normativo espresso non si applica alle società che svolgono servizi pubblici".*

Al di là della affermata coincidenza tra "servizi di interesse generale" e "servizi pubblici locali", in merito alla quale sia la Commissione e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sia la Corte costituzionale, non concordano, ritenendo la prima nozione più ampia rispetto alla seconda, è comunque chiaramente affermato dalla Corte, per quanto qui di principale interesse, che non sussistano limiti di "inerenza" alle finalità istituzionali per quanto attiene le società che producono servizi di interesse generale (principio pacifico; si vedano, da ultimo, Corte Conti, Puglia, parere 19 settembre 2013 n. 142; Corte Conti, Piemonte, parere 16 settembre 2013 n. 335).

In merito alla maggiore ampiezza della nozione di "servizi di interesse generale" rispetto a quella di "servizi pubblici locali" si veda (oltre al "Libro Verde" richiamato infra sub 4.f) Corte Costituzionale 23 luglio 2013 n. 229: *"posto che la definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell'Unione europea i suoi fondamenti, e che, alla luce di essa, tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità, tra le quali si annoverano, ad esempio, i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni, è agevole desumere che i servizi pubblici locali rientrano fra i servizi di interesse generale"*.

#### 4.d

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

La locuzione "*servizi di interesse generale*" trova radice nella disciplina comunitaria e, come spesso accade con le fonti europee, difetta di un canone definitorio di livello normativo.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (il "Trattato") utilizza in più occasioni la locuzione in rassegna con riferimento ai "*servizi di interesse economico generale*".

Si veda innanzitutto l'articolo 14 (ex art. 16 del TCE) del Trattato: "*in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi".*

A propria volta l'articolo 106 (ex art. 86 del TCE) del Trattato, al comma 2 dispone: "*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale ... sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata*".

Gli apporti ermeneutici successivi sono dovuti innanzitutto al lavoro della Commissione che, a far data dal Settembre 1996, è intervenuta più volte sul tema dei servizi di interesse generale, delineandone i contorni.

Di seguito si considerano i principali arresti.





4.e

Con la comunicazione "*I servizi di interesse generale in Europa*" del 11 settembre 1996 – COM (96) 443, la Commissione, preso atto della centralità dei servizi pubblici nel contesto europeo, distingue innanzitutto il servizio di interesse generale dal servizio di interesse economico generale e dal servizio universale, formalizzando poi la sua posizione in merito agli strumenti attraverso i quali perseguire gli obiettivi di interesse economico generale in un contesto di progressiva liberalizzazione. In particolare, i "servizi di interesse generale" comprendono, secondo la Commissione, quei "servizi, forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al servizio pubblico". La nozione non deve però essere confusa con quella di servizio pubblico, come si vedrà meglio infra.

La Comunicazione, seppur riferendosi genericamente ai servizi di interesse generale, di fatto prende posizione in ordine ai soli servizi a carattere economico di cui all'articolo 106 comma 2 del Trattato. Si tratta, in particolare, dei servizi di interesse economico generale, i quali corrispondono ad un sottoinsieme del servizio di interesse generale e "designano servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse economico generale e quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico. E' questo in particolare il caso dei servizi resi dalle reti di trasporto, di energia e di comunicazione".

A differenza del servizio di interesse economico generale (presente nel Trattato istitutivo), la nozione di *servizio universale* viene elaborata dalle istituzioni comunitarie nel quadro del processo di liberalizzazione avviato agli inizi degli anni Novanta. Il servizio universale corrisponde ad un insieme minimo di servizi di buona qualità che devono essere

forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica.

4.f

Con il successivo "Libro Verde sui servizi di interesse generale" del 21 maggio 2003 COM (2003) 270 def., la Commissione precisa ulteriormente la nozione di servizi di interesse generale e ne tenta una definizione. Così al punto 10 della introduzione: "La realtà dei servizi di interesse generale che comprendono servizi sia di interesse economico che non economico è complessa e in costante evoluzione. Riguarda un'ampia gamma di attività diverse: le attività delle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni) la sanità, l'istruzione e i servizi sociali; attività che hanno dimensioni diverse, dal livello europeo o persino mondiale a quello puramente locale; attività che hanno una natura diversa, dalle attività di mercato a quelle non di mercato. L'organizzazione di questi servizi varia in base alle tradizioni culturali, alla storia e alla conformazione geografica di ciascuno Stato membro, alle caratteristiche delle attività svolte, in particolare allo sviluppo tecnologico".

Al capitolo 1, paragrafo 1.1, comma da 16 a 19 del Libro Verde si legge: "L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. 17. L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del trattato. Non è definita nel trattato o nella normativa



*derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico ... 19. Le espressioni "servizio di interesse generale" e "servizio di interesse economico generale" non devono essere confuse con il termine "servizio pubblico". Quest'ultimo ha contorni meno netti: può avere significati diversi, ingenerando quindi confusione. In alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio. Pertanto, questo termine non è utilizzato nel Libro verde".*

La consultazione avviata con il Libro Verde sui servizi di interesse generale viene conclusa con la Comunicazione della Commissione "Libro bianco sui servizi di interesse generale" del maggio 2004 – COM (2004) 374, comunicazione che non innova rispetto alla elaborazione precedente.

#### 4.g

Successivamente, la Commissione interviene nuovamente con la Comunicazione COM (2007) 725 def. in data 20 novembre 2007 avente ad oggetto "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo". Si legge nel testo: "L'accordo raggiunto dai capi di Stato e di governo su un Protocollo

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

*relativo ai servizi di interesse generale da accludere al trattato di Lisbona è un passo decisivo verso l'istituzione di un quadro UE affidabile e trasparente ... I servizi di interesse generale ... benché presentino considerevoli differenze di portata e organizzazione in funzione della storia e della cultura dell'intervento statale, possono essere definiti come i servizi – economici e non economici – che le autorità pubbliche classificano di interesse generale e soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico. Ciò significa che spetta fondamentalmente alle autorità pubbliche, al pertinente livello, decidere sulla natura e sulla portata di un servizio d'interesse generale. Le autorità pubbliche possono decidere di erogare esse stesse i servizi oppure di affidarli ad altri soggetti, pubblici o privati, che possono agire a scopo di lucro oppure no ... Il Protocollo introduce per la prima volta il concetto di servizi di interesse generale nel diritto UE primario mentre il trattato CE vigente fa riferimento esclusivamente ai servizi di interesse economico generale. Allo stato, dal punto di vista della disciplina UE, si possono distinguere a fini illustrativi due insiemi di servizi di interesse generale: - i servizi d'interesse economico generale: la fornitura e l'organizzazione di tali servizi sono soggette alle norme del trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza poiché l'attività è di carattere economico ... - i servizi non economici: tali servizi, ad esempio quelli rientranti nelle prerogative statali tradizionali quali la polizia, la giustizia e i regimi legali di sicurezza sociale non sono oggetto di normativa UE specifica, né assoggettati alle norme del trattato in materia di mercato interno e di concorrenza".*

Più di recente la Commissione è tornata ad occuparsi dei servizi di interesse generale con la Decisione 20 dicembre 2011 n. 2012/21/UE, non toccando però temi definitivi o classificatori.

#### 4.h

Ciò posto, che l'attività fieristica rientri nella nozione di "servizi di interesse generale" è affermato positivamente, in modo sostanzialmente univoco dalla giurisprudenza, sia comunitaria che nazionale.

Sotto il primo profilo si richiama la "storica" (in quanto ha escluso la natura di organismo di diritto pubblico per l'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano) sentenza 10 maggio 2001 in cause C-223/99 e C-260/99 pronunciata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Si legge ai paragrafi 33 e 34 della motivazione: "A tale riguardo si deve rilevare, da un lato, che le attività dirette all'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe soddisfano bisogni di interesse generale. Infatti, l'organizzazione di manifestazioni di tal genere, riunendo in un medesimo luogo geografico produttori e commercianti, non agisce solamente nell'interesse particolare di questi ultimi, che beneficiano in tal modo di uno spazio di promozione per i loro prodotti e per le loro merci, bensì fornisce parimenti ai consumatori che frequentano tali manifestazioni un'informazione che consente ai medesimi di effettuare le proprie scelte in condizioni ottimali. L'impulso per gli scambi che ne deriva può essere ricondotto all'interesse generale".

#### 4.i

Il concetto è ben radicato nella giurisprudenza amministrativa nazionale, sia del Consiglio di Stato che dei TAR.

Si richiama, sempre con riferimento all'Ente Fiera di Milano, Consiglio di Stato, Sezione VI, 21 aprile 1995 n. 353: "la Sezione osserva che l'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, pur espletando attività di carattere commerciale, quale è ad esempio quella relativa alla locazione dei propri spazi espositivi, è stato istituito per soddisfare

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

bisogni di interesse generale, come certamente appare quello di promuovere lo sviluppo economico, favorendo la conoscenza dei prodotti dell'industria italiana e straniera da parte dei commercianti e di una più consistente massa di consumatori, con la realizzazione di un punto di incontro tra produttori, venditori ed acquirenti".

Nello stesso senso la di poco successiva TAR Lombardia, Milano, 17 novembre 1995 n. 1365.

Analoghe le statuizioni di TAR Puglia, Bari, 11 novembre 2008 n. 2558, ove si conferma che "l'attività fieristica ha una connotazione di interesse generale" e si giunge addirittura a qualificare l'Ente Fiera del Levante come organismo di diritto pubblico in ragione delle peculiarità statutarie e operative dell'ente, che trascendono l'attività commerciale.

Consiglio di Stato, Sezione VI, 29 aprile 2008 n. 1913 e Consiglio di Stato Sezione VI, 9 giugno 2008 n. 2764, richiamando la decisione 10 maggio 2001 della Corte di Giustizia CE, ribadiscono (con riferimento alla Fiera del Levante e alla Fiera di Galatina e del Salento): "l'attività, promozionale di fiere, esposizioni e analoghe iniziative di aggregazione di imprese nei più vari settori di mercato, sebbene inerente ad un bisogno "generale", cioè collettivo degli operatori economici, qual'è quello promozionale e conoscitivo, non assurge al carattere non commerciale (o industriale) richiesto dalla norma citata e, prima ancora, dalla disciplina comunitaria che ne è alla base (Direttiva 92/50/CEE). L'attività fieristica ha cioè una connotazione di interesse generale, che pure possiedono altre attività economiche, c.d. di interesse pubblico in senso lato (ad es; l'attività bancaria o delle telecomunicazioni), aventi riflessi sulle posizioni soggettive, talora di rango costituzionale, di numerosi operatori e utenti".



PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

In senso analogo TAR Toscana, 30 dicembre 2010 n. 6877 (che conferma l'interesse generale della attività fieristica, escludendo la natura di organismo di diritto pubblico per Firenze Fiera s.p.a. in ragione della natura commerciale dell'attività) e TAR Veneto 13 settembre 2011 n. 1383 (che richiama Cassazione, Sezioni Unite, 7 aprile 2010 n. 8425 ove si evidenzia come un centro mercatale sia volto a soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere commerciale).

#### 4.j

Un ampio richiamo merita Consiglio di Stato, Sezione IV, 19 gennaio 2012 n. 244: *"La società appellante contesta la carenza assoluta di un potere espropriativo, considerando che l'attività fieristica dopo la sentenza alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 15 gennaio 2002 C-439/1999, è stata quasi del tutto liberalizzata in ragione della natura sostanzialmente commerciale della medesima. Erroneamente il Comune avrebbe risposto alle osservazioni di parte ricorrente affermando la sua competenza all'organizzazione di manifestazioni fieristiche ai sensi dell'articolo 51 del D.P.R. n. 616 del 1997. L'assunto complessivamente non ha pregio. Al riguardo, nella presente sede può solo rilevarsi come esattamente il Comune afferma la sua competenza amministrativa generale in materia ai sensi del D.P.R. n. 616 del 1977, perché "la liberalizzazione del settore" non implica alcun divieto per l'ente locale, in un campo che comunque afferisce specificatamente a bisogni ed esigenze di interesse generale. Sul piano generale, la censura coinvolge quindi le ampie tematiche: -- dell'applicazione delle regole di concorrenza (originariamente esclusive del campo delle attività private) a molte manifestazioni dell'azione dell'amministrazione; -- della nozione di "servizio pubblico" come insieme di utilità dirette o prestazioni comunque rese ai privati; ovvero attività di creazione delle condizioni*

*normative e strutturali necessarie per lo sviluppo della società civile e del mercato. In tale scia legittimamente l'attività amministrativa può essere prestata a sostegno dell'economia e del mercato, in quanto in tale veste l'Amministrazione assume un ruolo di carattere sussidiario all'attività dei privati ovvero suppletivo nei casi classici di "market failures" (cioè quando non vi siano investimenti privati nel settore ). In sostanza, in una situazione in cui il privato non assicuri la realizzazione degli investimenti programmati in sede urbanistica trova necessariamente un suo autonomo spazio il ruolo delle istituzioni pubbliche nell'interesse della collettività. L'unico limite proveniente dalla c.d. liberalizzazione in materia di fiere e di mercati deve essere ravvisato nel fatto che comunque l'ente locale non può pretendere di esercitare alcun diritto di esclusiva nello svolgimento dell'attività fieristica nel suo ambito territoriale. Ipotesi del tutto estranea alla presente fattispecie. Pertanto, certamente le esposizioni e le manifestazioni fieristiche soddisfano bisogni di interesse generale, non perseguono scopi lucrativi, e presentano carattere industriale e commerciale, ma ciò non significa che all'Ente sia preclusa la possibilità: -- di prestare le attività amministrative e finanziarie necessarie sul piano degli interventi infrastrutturali indispensabili per rendere possibili l'effettuazione di attività fieristiche di privati; -- di sostenere economicamente tali attività; -- di organizzare direttamente fiere o esposizioni come qualunque altro soggetto privato o pubblico dell'ordinamento".*

#### 4.k

Da ultimo, sotto il profilo normativo, oltre alla disposizione richiamata dalla decisione 244/2012 del Consiglio di Stato, viene in rilievo la legge regionale 25 febbraio 2000 n. 12 dalle cui previsioni emerge, con



chiarezza, la qualificazione dei servizi fieristici come servizi di interesse generale.

Si veda in particolare l'articolo 1, ove, sotto la rubrica "*principi generali e finalità*", si dispone: "*1. La Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e in attuazione dell'art. 72 della L.R. 21 aprile 1999, n. 3, promuove lo sviluppo e la valorizzazione dell'attività fieristica e di quelle ad essa strumentali, nonché la costruzione, la manutenzione e il miglioramento delle strutture espositive e delle infrastrutture a ciò destinate, per la realizzazione di un sistema fieristico regionale integrato e coordinato quale strumento fondamentale della politica regionale di sviluppo economico e di internazionalizzazione delle attività produttive ... 4. Le manifestazioni fieristiche contribuiscono all'ampliamento degli scambi commerciali, alla diffusione delle innovazioni scientifiche e tecnologiche e delle loro applicazioni alle attività produttive, alla divulgazione al pubblico e all'informazione specializzata sui prodotti e sui processi produttivi, sui servizi, sulle forme di marketing e sulle collaborazioni economiche, nonché alla promozione delle attività creative nei settori della cultura, dell'arte e del design*".

Rilevante, ai fini che qui occupano, anche l'articolo 18 della medesima legge regionale 12/2000, ove si dispone: "*1. La Regione, d'intesa con gli Enti locali interessati e con i soggetti gestori dei centri fieristici può sottoscrivere accordi per concorrere a sostenere, attraverso la concessione di contributi in conto capitale, progetti di qualificazione dei centri fieristici. Tale concorso può realizzarsi anche attraverso la partecipazione al capitale sociale dei soggetti gestori dei centri fieristici, nel rispetto dell'art. 47 dello Statuto regionale*".

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

La norma è rilevante, oltre che per la conferma della natura di servizio di interesse generale del servizio fieristico, per la previsione di due modalità funzionali al perseguimento di detto interesse (l'accordo tra Enti; la partecipazione al capitale sociale dei soggetti gestori) che, come si è visto e si vedrà, rivestono un ruolo fondamentale nel più complessivo programma di intervento del quale il presente parere è chiamato a verificare la legittimità sotto il profilo della disciplina amministrativa.

#### 4.1

Le considerazioni sopra sviluppate si inseriscono nella medesima linea di pensiero già fatta propria da Provincia, Comune e C.C.I.A.A. all'atto della ricognizione delle proprie società partecipate, funzionale a verificare la sussistenza o meno dei presupposti di cui all'articolo 3 comma 27 della legge 244/2007.

Nel confermare la sussistenza dei presupposti per mantenere la partecipazione nella società all'epoca denominata SIPER Fiere di Reggio Emilia gli enti pubblici hanno affermato (con specifica deliberazione trasmessa alla Corte dei Conti e mai oggetto di rilievo alcuno) la rispondenza della attività del centro fieristico agli interessi generali dei quali ciascuno per le proprie competenze è ente esponenziale. La gestione del Centro Fieristico è stata ritenuta funzionale all'attivo sostegno dello sviluppo economico, attraverso la promozione e la concreta visibilità delle potenzialità attrattive dell'economia locale, sostegno individuato come obiettivo di interesse generale declinato in ragione delle funzioni rispettivamente attribuite a Provincia, Comune e CCIAA.

#### 4.m



All'esito della sopraestesa disamina si ritiene di poter affermare, con il sostegno di argomenti significativi, sia di natura giurisprudenziale che di fonte normativa, in piena coerenza con pregresse espressioni della volontà amministrativa, la ammissibilità, e la legittimità, ai sensi dell'articolo 3 comma 27 e 28 della legge 244/2007, della partecipazione o della costituzione da parte di Provincia, Comune e CCIAA, di società avente ad oggetto l'erogazione di servizi fieristici.

><

**5. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L'articolo 18 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 21 agosto 2008 n. 133.**

**5.a**

La disposizione normativa richiamata in epigrafe non pone limiti alla costituzione o partecipazione di società di capitali da parte di enti pubblici, ma disciplina il reclutamento del personale. A CRPA Eventi S.r.l., una volta che fosse partecipata dagli enti pubblici, troverebbe applicazione il comma 2 dell'articolo 18, ove si dispone: *“le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità”*.

**5.b**

Si ritiene non trovi applicazione, per contro, il comma 2 bis del medesimo articolo 18, introdotto dall'articolo 19 del d.l. 78/2009, comma che prevede l'estensione dei divieti e dei limiti all'assunzione del personale previsti per le pubbliche amministrazioni controllati anche alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo *“che siano*

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

*titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara” (non è il caso di specie, non rientrando il servizio fieristico tra i servizi pubblici locali), “ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale” (non è il caso di specie, avendo la funzione in esame carattere “commerciale”), “ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione” (non è il caso di specie, non essendo rivolta l’attività della società in favore della pubblica amministrazione).*

><

**6. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L’articolo 14 comma 32 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122.**

L’articolo 14 comma 32 del d.l. 78/2010 prevede un divieto generalizzato di costituzione di nuove società per i Comuni con popolazione sino ai 30.000 abitanti e la possibilità di costituire una sola società per i Comuni tra i 30.000 e i 50.000 abitanti.

La norma non si applica né al Comune di Reggio Emilia, per evidenti ragioni quantitative riferite al numero di abitanti, né agli altri enti pubblici (non essendo Comuni).

><

**7. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L’articolo 25 del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito nella legge 24 marzo 2012 n. 27.**

La disposizione in esame assoggetta al patto di stabilità e al Codice degli Appalti le società affidatarie in house, le aziende speciali e la



istituzioni. CRPA Eventi, anche una volta partecipata dagli enti pubblici, non rientrerà in alcune delle fattispecie indicate.

><

**8. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. Gli articoli 9 e 4 del d.l. 6 giugno 2012 n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135.**

**8.a**

L'articolo 9 del d.l. 06 luglio 2012 n. 95, ai comma 6 e 7, dispone "*6. È fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. 7. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 14, comma 32, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni,, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 e successive modificazioni".*

La società in esame non è né sarà destinata all'esercizio di funzioni amministrative tout court.

**8.b**

L'articolo 4 del medesimo d.l. 95/2012 dispone "*1. Nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, si procede, alternativamente: a) allo scioglimento della società ...b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute ...".*

W  
La società in esame, costituita successivamente al 2011, non presterà servizi in favore della pubblica amministrazione.

><

**9. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. Il d.l. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 2013.**

La norma, con l'articolo 1, ha introdotto nel TUEL l'articolo 147 quater, norma che disciplina il sistema dei controlli sulle società partecipate non quotate. La disposizione troverà applicazione a CRPA Eventi nel caso in cui si perfezioni il progetto, ma non è in alcun modo direttamente o indirettamente ostativa alla partecipazione o costituzione di società.

><

**10. La disciplina normativa che regola la partecipazione pubblica a società di capitali. L'articolo 6 comma 19 del d.l. del 31 maggio 2010 n. 78 convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122.**

**10.a**

La norma richiamata in epigrafe prevede: *“19. al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. ...”*



Nel caso di specie CRPA Eventi s.r.l. non registra perdite di esercizio e non ha utilizzato riserve disponibili per ripianare perdite, anche infrannuali, sì che, sotto il profilo testuale, non vi è alcuna coincidenza tra quanto prefigurato dal progetto in esame e quanto previsto dalla norma in rassegna.

### 10.b

E' opportuno valutare anche se la partecipazione a CRPA Eventi s.r.l. nei termini sopra prefigurati possa o meno essere considerata quale condotta elusiva del disposto normativo in rassegna in relazione all'ipotizzato conferimento, da parte di Reggio Emilia Fiere, del ramo d'azienda fieristico a fronte della sottoscrizione di un aumento di capitale deliberato da CRPA Eventi, sottoscrizione sincronica con l'acquisizione delle partecipazioni in CRPA Eventi da parte degli Enti Pubblici.

La nozione di elusione, sviluppata soprattutto in ambito fiscale e tributario, non è nuova per il diritto amministrativo. L'ha utilizzata proprio in materia di società partecipate, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (richiamando la decisione 22 febbraio 2010 n. 1037 della Sezione Quinta) nella decisione 4 agosto 2011 n. 17. Occupandosi dei limiti posti dall'articolo 13 del d.l. 223/2006 allo svolgimento di attività strumentali, scrive Adunanza Plenaria: *"va, innanzitutto, affermato che ... il presupposto per l'eventuale applicazione della norma anche nei confronti delle società di terza generazione è che la società costituita o posseduta dall'ente locale svolga servizi strumentali per lo stesso. In presenza di tale circostanza la finalità del d.l. n. 223, di evitare effetti distorsivi della libera concorrenza, si persegue non solo vietando le attività diverse da quelle classificabili come strumentali rispetto alle finalità dell'ente pubblico, ma anche vietando la*

*partecipazione delle società strumentali ad altre società ... Tale principio si evince in particolare dalla ricordata decisione n. 326 del 2008 della Corte costituzionale, che ha ritenuto il divieto imposto alle società strumentali di detenere partecipazioni in altre società volto ad evitare che le società in questione svolgano indirettamente, attraverso proprie partecipazioni o articolazioni, attività loro precluse ... Infatti, l'utilizzazione di capitali di una società strumentale per partecipare, attraverso la creazione di una società di terzo grado, a gare ad evidenza pubblica comporterebbe, sia pure indirettamente, l'elusione del divieto di svolgere attività diverse da quelle consentite a soggetti che godano di una posizione di mercato avvantaggiata".*

Riprende il tema, di recente, in termini, Sezione V, 16 aprile 2013 n. 2084.

Nella fattispecie si ritiene di poter escludere la sussistenza di una fattispecie elusiva e ciò per almeno due ordini di considerazioni.

**10.b.1** Sotto il profilo formale, Reggio Emilia Fiere non ha "registrato" tre esercizi in perdita, posto che sia l'esercizio 2009 che l'esercizio 2010 registrano utili di esercizio, mentre per l'esercizio 2013 il bilancio (e la relativa registrazione dell'utile o della perdita di esercizio) non è ancora (ovviamente) stato approvato.

**10.b.2** Sotto il profilo sostanziale, l'intento perseguito dal legislatore con la norma in esame (esposto in chiaro sia nella locuzione iniziale che nel secondo periodo del comma 19) è quello dell'ottenimento di una maggiore efficienza e economicità delle società pubbliche, nel rispetto dei principi di concorrenza, quello di evitare che un determinato soggetto giuridico, che ha mostrato una quantomeno dubbia capacità imprenditoriale riportando per





tre esercizi consecutivi una perdita, sia ricapitalizzato ab externo in assenza di una qualche prospettiva di serio sviluppo imprenditoriale. Se ne ha conferma dalla previsione in forza della quale "sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti".

Il divieto non è assoluto, ma è riferito esclusivamente a quelle realtà societarie che svolgono esercizi non di pubblico interesse e che siano prive di prospettive imprenditoriali tradotte in un piano industriale che preveda investimenti. Nel caso di specie una società neo costituita rileva un ramo aziendale, inserendolo all'interno di un nuovo soggetto giuridico sulla base di uno specifico piano industriale teso allo sviluppo di un'attività che, lo si è visto, è di interesse generale e ciò nell'ambito di un accordo convenzionale tra tre enti pubblici stipulato nel perseguimento del pubblico interesse.

Deve, di conseguenza, escludersi qualsivoglia intento elusivo della disciplina normativa richiamata

×

### **11. Considerazioni conclusive in relazione alla disciplina normativa vigente sino al 31 dicembre 2013.**

La sopra estesa disamina della vigente disciplina normativa in materia di partecipazione di pubbliche amministrazioni e enti locali territoriali a società di capitale si ritiene consenta di affermare che non sussistono ostacoli di carattere normativo:

**11.a** alla costituzione o alla partecipazione da parte di Comune, Provincia, e CCIAA, di società che abbiano ad oggetto

l'erogazione di servizi fieristici, (servizi qualificati di interesse generale);

**11.b** alla partecipazione dei medesimi Enti pubblici a CRPA Eventi s.r.l.

Nel caso in cui CRPA Eventi s.r.l. fosse effettivamente partecipata dagli Enti pubblici, da Reggio Fiere e da CRPA in conformità al programma, la stessa sarà assoggettata ai seguenti principali vincoli, obblighi e doveri, per gran parte dei quali si sono evidenziate le fonti normative nel testo sopra esteso:

- 11.c** limiti numerici al numero dei componenti di nomina pubblica (cinque nel massimo, limite attingibile laddove la capitalizzazione raggiunga gli importi prefigurati);
- 11.d** obbligo di dotarsi di appositi regolamenti interni che definiscano criteri e modalità per il reclutamento del personale e il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità;
- 11.e** sarà assoggettata al sistema dei controlli sulle società partecipate da parte di Provincia e Comune, ai sensi dell'articolo 147 quater del TUEL;
- 11.f** soggezione al diritto di accesso agli atti per quanto attiene le attività di pubblico interesse (articolo 22 comma 1 lettera e della legge 07.08.1990 n. 241).

><

### LA DISCIPLINA VIGENTE DAL 1 GENNAIO 2014

Come sopra anticipato, la legge 27 dicembre 2013 n. 147 ha parzialmente modificato, con i comma da 550 a 562 dell'articolo 1, il quadro normativo di riferimento sopra analizzato nel dettaglio.



Di seguito si darà conto delle principali modifiche apportate rilevanti ai fini del presente parere.

><

## **12. Comma 550**

Definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni del comma da 551 a 562, chiarendo che le stesse si riferiscono (anche) alle *"società partecipate delle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196"*. Si tratta dei soggetti qualificati *"amministrazioni pubbliche"* dall'ISTAT in sede di ricognizione annuale effettuata *"sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario e comprende le unità istituzionali per le quali sia stato accertato il possesso dei requisiti richiesti dal Regolamento UE n. 2223/96, SEC95 – Sistema Europeo dei Conti"*.

Fieremilia s.r.l., anche nell'ipotesi in cui il capitale permanga interamente in proprietà di enti territoriali, ritengo non rientrerà nell'ambito di applicazione della norma, posto che il Regolamento SEC, ai paragrafi 2.G8 e seguenti individua come segue il settore amministrazioni pubbliche (S.13) *"comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (cfr. paragrafo 3.26) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o da tutte le unità istituzionali preposte principalmente alla redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese, ovverosia (paragrafo 2.69): a) gli organismi pubblici (esclusi i produttori pubblici aventi la forma di società di capitali pubbliche o dotati, in forza di una normativa specifica, di personalità giuridica e le quasi-società, allorché sono*

*classificate nei settori delle società finanziarie o non finanziarie) che gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) le istituzioni senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, che sono controllate e finanziate in previdenza da amministrazioni pubbliche".*

Il Manuale chiarisce (parte I, articolo 2) che, sulla base di tale definizione, "per classificare un organismo nel settore delle amministrazioni pubbliche occorre stabilire: 1) se si tratta di un'unità istituzionale; 2) se si tratta di un'unità istituzionale pubblica; 3) se si tratta di un'unità istituzionale pubblica che agisce da produttore di beni o servizi non destinabili alla vendita".

><

**13. Comma 562.**

Abroga gli articoli 9 e 4 del d.l. 95/2012 nelle parti esaminate al sopra esteso capitolo 8. Dette norme, già considerate irrilevanti ai fini che qui occupano, sono comunque venute meno dal 1 gennaio 2014 per effetto della norma in rassegna.

><

**14. Comma 561.**

Abroga l'articolo 14 comma 32 del d.l. 78 esaminato al sopra esteso capitolo 6. Anche in questo caso detta norma era irrilevante ai nostri fini, ma è in ogni caso venuta meno.

><

**15. Comma 557.**

Modifica il comma 2 bis dell'articolo 18 del d.l. 112/2008, ma la modifica all'ambito di applicazione (viene meno il riferimento ai servizi

PAOLO COLI  
avvocato  
patrocinante in Cassazione

pubblici locali negli affidamenti senza gara, essendo esteso l'ambito a tutti gli affidamenti di servizi senza gara) non coinvolge Fieremilia s.r.l. per le ragioni già viste al sopra esteso capitolo 5.

><

**16. Comma 554 e 555.**

Sono riferiti alle società partecipate che siano affidatarie dirette dai soggetti pubblici per una quota superiore al 80% del valore della produzione. Non riguardano pertanto Fieremilia. Prevede riduzione dei compensi degli amministratori in ipotesi di risultati negativi per tre esercizi e la messa in liquidazione in caso di risultati negativi per quattro dei cinque esercizi precedenti il 2017.

><

**17. Considerazioni conclusive relative alla disciplina normativa vigente dal 1 gennaio 2014.**

Rimangono integralmente confermate le conclusioni di cui al sopraesteso punto 11, in un quadro di miglior favore verso le società partecipate.

><

Tanto dovevo, rimanendo a disposizione per quanto fosse ulteriormente necessario o opportuno.

Reggio nell'Emilia, li 7 aprile 2014.

(avv Paolo Coli)

