



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 61/2026/SRCPIE/VSG

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario relatore
Dott.	Paolo MARTA	Primo Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Primo Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Primo Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del 20 maggio 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito, anche TUSP);

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2018/INPR che ha approvato le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni da effettuarsi annualmente ai sensi dell'art. 20 D.Lgs. n. 175/2016;

VISTA la deliberazione n. 5/2026/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2026;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Borriana n. 28 del 15 dicembre 2025;

VISTI la richiesta istruttoria del 14 marzo 2026 ed il relativo riscontro del 1° aprile 2026;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 20 del 15 maggio 2026, con la quale il Presidente ha convocato il Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Relatore, Primo Referendario dott. Massimo BELLIN;

RILEVATO IN FATTO

Con deliberazione consiliare n. 28 del 15 dicembre 2025 il comune di Borriana ha provveduto alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2024, ai sensi dell'art. 20 TUSP.

Con essa viene *«dato atto che non sussiste necessità di adottare alcun provvedimento di riassetto per la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione delle partecipazioni possedute»*.

Inoltre, con la suddetta delibera è stato approvata, *«sulla scorta dell'assetto complessivo delle società in cui il comune detiene partecipazioni, il seguente l'elenco, che costituisce l'assetto complessivo delle società in cui il comune detiene partecipazioni:»*

N	Denominazione società	Oggetto societario	Quota posseduta
1	A.T.A.P. Azienda Trasporti Automobilistici Pubblici delle Province di Biella e Vercelli S.P.A.	Trasporto terrestre di passeggeri	0,12%
2	SEAB Società Ecologica Area Biellese S.P.A.	Gestione servizio igiene urbana	0,10%
3	S.I.I. S.P.A. Servizio Idrico Integrato del Biellese e Vercellese	Gestione servizio idrico integrato (acquedotto)	0,96%

Inoltre, è stato deliberato di «*allegare la risultanza della rilevazione delle società partecipate da trasmettere al MEF tramite il portale dedicato e alla competente Corte dei Conti sulla base dello "Schema per il censimento annuale delle partecipazioni" redatto dal Dipartimento del Tesoro – Corte dei Conti*».

Infine, si è stabilito «*che la presente deliberazione consiliare venga pubblicata nell'apposita sezione di amministrazione trasparente del sito istituzionale*».

Tuttavia, dalla relazione allegata al rendiconto per l'esercizio 2024, redatta dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. d) TUEL, emerge la partecipazione dell'Ente anche ai seguenti Consorzi:

Consorzi

- Consorzio Intercomunale S.S.A Iris di Biella quota 0,77 %
- C.O.S.R.A.B. quota 0,454 %
- Consorzio dei Comuni della Zona Biellese quota 1,00 %
- Consorzio CEV quota 0,08 %

Pertanto, con nota del 14 marzo 2026 il Magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti.

La deliberazione consiliare n. 28 del 15 dicembre 2025, riguardante la ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2024, risulta pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente locale, nell'Area *Amministrazione trasparente* – voce *Provvedimenti*, mentre l'analogo atto relativo all'anno precedente è reperibile nella diversa voce *dati società partecipate*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 20, comma 1, TUSP impone che le amministrazioni pubbliche effettuino annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Il successivo comma 2 della disposizione in commento esplicita che l'adozione di un piano di razionalizzazione si rende necessaria quando nel corso della suddetta analisi le amministrazioni pubbliche rilevino:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Il comma 3 aggiunge che la delibera di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute e - ove ne ricorrano i presupposti - il piano di razionalizzazione sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi alla competente sezione di controllo della Corte dei conti.

Il comune di Borriana ha provveduto alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2024 con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 15 dicembre 2025; tuttavia, si è limitato ad elencare le partecipazioni societarie, mentre ha ommesso quelle riguardanti quattro consorzi.

Richiesto in sede istruttoria di giustificare tale scelta, con nota del 1° aprile 2026 l'Ente ha dichiarato: «[i]l Comune è stato indotto a ritenere che il disposto normativo di cui in oggetto, il quale fa espressamente riferimento a "...un'analisi dell'assetto complessivo

delle società in cui detengono partecipazioni” escludesse i consorzi dalla procedura di razionalizzazione periodica in quanto non costituiti in forma societaria» e ha aggiunto che «la definizione di "società" di cui all'art. 2, comma 1, lett. l) D.Lgs. 175/2016 rimanda espressamente ai titoli V e VI del libro V del codice civile (S.p.A., S.r.l., ecc.) e alle società consortili ex art. 2615-ter c.c. [...]. Alla luce di quanto sopra si è conseguentemente ritenuto di dover escludere tali organismi dagli obblighi di revisione periodica previsti dal citato art. 20».

Contrariamente a quanto asserito dall'Ente territoriale, la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha da tempo precisato che *«la disciplina del Testo unico, benché intitolata al riordino delle partecipazioni societarie, contiene un implicito riferimento alle norme dell'art. 11-quater, d.lgs. n. 118/2011 e al "gruppo amministrazione pubblica" citato nel principio contabile applicato 4/4, ove si dispone il consolidamento dei conti degli enti territoriali con aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali.*

Infatti, sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 175/2016, le società indirette ("quotate" e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico. Altro esplicito riferimento all'insieme degli organismi detenuti da una pubblica amministrazione si coglie nell'art. 20, co. 2, lett. c), ove si impone la rilevazione delle società che svolgono attività analoghe o simili di quelle svolte da altre società o enti pubblici strumentali» (Sez. Aut., n. 19/2017; recentemente, anche Sez. Campania, n. 76/2026).

Inoltre, è stato aggiunto: *«[è] perciò necessario che in sede di ricognizione periodica delle partecipazioni vengano inclusi anche gli enti pubblici strumentali, per le conseguenti valutazioni di profili di analogia o similarità con le attività svolte da altri soggetti partecipati.*

Il predetto ragionamento è peraltro coerente con le esplicite indicazioni del manuale operativo elaborato dal MEF d'intesa con la Corte dei conti, secondo cui, nel censire le proprie partecipazioni non societarie, gli enti territoriali devono indicare almeno gli organismi partecipati inseriti nel "Gruppo Amministrazione Pubblica", di cui sono componenti, tra l'altro, gli enti strumentali, tra i quali l'allegato 4/4 del D.lgs. n. 118/2011 comprende, "a titolo esemplificativo", aziende speciali, enti autonomi, consorzi e fondazioni» (Sez. Umbria, n. 140/2023).

Dunque, ai «sensi del D.Lgs. n. 118/2011, coordinato con il D.Lgs. n. 126/2014 e successive modifiche, l'Ente ha l'onere di procedere alla ricognizione degli enti, aziende e società costituenti il gruppo di amministrazione pubblica» (Sez. Puglia, n. 184/2025).

D'altra parte, «[i]l terzo criterio indicato dal comma 2, dell'art. 20 cit., prevede

l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali (c.d. società doppione). Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali. Il confronto, pertanto, deve essere effettuato non solo con le altre partecipazioni societarie, ma anche con consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell'ente pubblico socio. In virtù del principio normativo, che impone l'eliminazione delle società "doppione", è quindi necessario che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall'ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte e sulle ragioni dell'eventuale mantenimento"» (Sez. Campania, n. 76/2026).

Nello stesso senso è stato aggiunto: «sebbene il consorzio de quo non rivesta natura societaria e quindi si situi al di fuori della platea delle partecipazioni societarie oggetto di ricognizione, la disciplina del TUSP, benché intitolata al riordino delle partecipazioni societarie, contiene un implicito riferimento alle norme dell'art. 11-quater, d.lgs. n. 118/2011 e al "gruppo amministrazione pubblica" citato nel principio contabile applicato 4/4, ove si dispone il consolidamento dei conti degli enti territoriali con aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali (cfr. Deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR e 22/SEZAUT/2018/INPR).» e "Quindi, anche in relazione ai consorzi sociali l'Ente è tenuto a definire le misure correttive necessarie per eliminare eventuali perdite sistematiche ovvero spese ingiustificate, con l'obiettivo di garantire l'efficienza, onde evitare sprechi così da mantenere solo le partecipazioni che generano valore per l'Ente consorziato» (Sez. Campania, n. 52/2026).

In altra occasione è stato precisato che il «D.Lgs. n. 175/2016, pur essendo riferito principalmente al riordino delle partecipazioni pubbliche societarie, include anche riferimenti agli organismi partecipati di natura non societaria, i quali devono essere menzionati e considerati nell'ambito delle ricognizioni annuali previste dall'art. 20 TUSP, non perché sottoposti alla disciplina sulle razionalizzazioni, ma in considerazione del fatto che possano svolgere attività analoghe a quelle delle società partecipate, ragione per cui l'Ente è tenuto a valutarne l'eventuale dismissione. Il censimento e la valutazione di tutti gli organismi partecipati da parte dell'Ente locale risultano necessari sia sul piano delle verifiche relative al Gruppo di Amministrazione Pubblica e alla definizione dell'eventuale perimetro di consolidamento, sia sul piano dei rapporti di debito e credito tra l'Ente e i suoi organismi partecipati, inclusi quelli non aventi forma societaria." E "La necessità di censire anche le partecipazioni non societarie è stata ribadita in diverse occasioni dal MEF, attraverso la predisposizione del "Manuale operativo", nel quale, in virtù del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (all. 4/4, D.Lgs. n. 118/2011, 3.1),

vengono precisate le modalità di censimento delle partecipazioni pubbliche, incluse quelle di natura non societaria”» (Sez. Puglia, n. 184/2025).

L’Ente territoriale ha puntualizzato che i «consorzi cui aderisce il Comune di Borriana sono configurati esclusivamente come forme associative di diritto pubblico (ex art. 31 D. Lgs. n. 267/2000) fatto salvo il Consorzio CEV».

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ha statuito che il «gruppo “amministrazione pubblica territoriale” è formato da un’aggregazione di imprese eterogenee, quali società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali. Lo stesso Testo unico in alcune disposizioni prende in considerazione gli “organismi non societari” (art. 2, co. 1, lett. g); art. 20, co. 2, Tusp). [...]

Anche i consorzi, disciplinati dall’art. 31, d.lgs. n. 267/2000, rientrano tra le forme associative degli enti locali e sono assimilati alle pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 1, lett. a), Tusp)» (Sez. Aut., n. 15/2021).

In altra pronuncia è stato aggiunto che la «definizione delle “amministrazioni pubbliche” più in generale sottoposte alla disciplina dettata dal TUSP è contenuta nell’art. 2 comma 1, lett. a) del TUSP che enuclea le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

A sua volta, l’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, specifica, per quanto qui di interesse, che “(...) Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. [...]

Il consorzio tra comuni va inteso come una particolare forma associativa, espressamente prevista dalla legge, avente natura di ente pubblico, preordinato alla realizzazione di un servizio tale da assicurare la possibilità di una migliore riuscita rispetto alla gestione dello stesso servizio effettuata dai singoli enti (cfr., ex pluribus T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 15/01/2021, n. 13). Si configura, pertanto, come un ente pubblico strumentale dell’ente locale, disciplinato dal diritto pubblico, dotato di personalità giuridica pubblica e, ai fini del TUSP, assimilato alle Pubbliche amministrazioni» (Sez. Veneto, n. 114/2024).

Con specifico riferimento al consorzio CEV, l'Ente locale ha riferito di non averlo incluso nella revisione periodica, in quanto *«avente sì natura di consorzio di diritto privato ex art. 2602 c.c. ma a totale partecipazione da parte di amministrazioni pubbliche, nella fattispecie enti locali territoriali. [...] il sopra citato consorzio risulta costituito ex art. 2602 c.c. e pertanto è stato valutato come anch'esso non rientrante nell'ambito di applicazione della citata normativa»*.

Consultando il sito istituzionale del consorzio CEV si legge che si tratta di *«un Consorzio di diritto privato con attività esterna ai sensi dell'art. 2602 del Codice Civile, a totale partecipazione pubblica»* (<https://www.consorzioccv.it/il-consorzio/il-consorzio/>, visualizzato il 2 maggio 2026).

Dal relativo atto costitutivo rogato il 23 dicembre 2002 rep. n. 120.059 – anch'esso disponibile al suddetto indirizzo *Internet* – all'art. 1 risulta:

1°) E' costituito ai sensi degli artt. 2612 ss. del
Codice Civile un Consorzio con attività esterna tra i

Inoltre, all'art. 3 si precisa che il Consorzio ha per oggetto, tra l'altro:

a) l'acquisto in comune, l'approvvigionamento, la di-
stribuzione, la ripartizione di fonti energetiche, in
conformità alla normativa nazionale e comunitaria, an-
che mediante la stipulazione di contratti di fornitura
con qualsiasi produttore, distributore o grossista,
sia in Italia che all'estero, per conto dei consorzia-
ti;

Operata tale precisazione, in questa sede si evidenzia che è già stata valutata da altra Sezione di controllo di questa Corte l'inclusione del consorzio con rilevanza esterna CEV nella revisione periodica delle partecipazioni effettuata da un Ente locale socio (il

quale, peraltro, deteneva anch'esso una quota pari allo 0,08%, come nel caso che ne occupa) (Sez. Marche, n. 74/2021).

Pertanto, in occasione delle prossime ricognizioni e razionalizzazioni delle partecipazioni, l'Amministrazione locale è invitata ad adottare piani conformi ai precetti di cui all'art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 (cfr. Sez. Campania, n. 52/2026); d'altra parte, nel proprio riscontro istruttorio essa ha già dichiarato che *«[i]l Comune si rende tuttavia pienamente disponibile per il futuro a conformarsi alle indicazioni che codesta Corte dei conti vorrà eventualmente emanare»*.

Al riguardo, occorre ricordare che *«gli obblighi di comunicazione dei piani di razionalizzazione e degli esiti derivanti dalla loro attuazione in favore della Struttura di monitoraggio individuata presso il MEF (art. 15 TUSP) e delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono funzionali allo svolgimento di "una forma di controllo successivo di legittimità-regolarità", finalizzata a verificare la conformità del piano, ed i conseguenti atti esecutivi, alle prescrizioni contenute o richiamate negli artt. 20 e 24 TUSP (Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 19/2020/REF; Corte conti, sez. riun. in spec. comp., sent. 16/2019/EL), ed il cui esito negativo, anche se privo di effetti comminatori, può comunque stimolare interventi autocorrettivi da parte della stessa amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 29/2019/FRG)»* (Sez. Campania, n. 228/2025).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Piemonte,

INVITA

il comune di Borriana a seguire le indicazioni contenute nella presente deliberazione in sede di adozione del prossimo piano di razionalizzazione annuale ex art. 20 TUSP, nonché ad assumere tutte le iniziative necessarie a garantire il pieno rispetto della vigente disciplina in materia di società partecipate;

DISPONE

- a cura della Segreteria della Sezione, la trasmissione della presente deliberazione al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del comune di Borriana;
- a cura del comune di Borriana, la pubblicazione della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Il Relatore

Dott. Massimo Bellin

Il Presidente

Dott. Antonio Attanasio

Depositato in Segreteria il **26 maggio 2026**

Il Funzionario preposto

Margherita Ragonese