



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 25 febbraio 2026, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016

del comune di ALBINO (BG)

VISTA la nota della Città di Albino (BG) pervenuta a mezzo pec in data 29 gennaio 2026, registrata in pari data al protocollo generale C.d.c. n. 1198 e n.1200 e al protocollo pareri TUSP n. 1 e n.2/2026, con la quale sono state trasmesse la deliberazione di Consiglio Comunale n. 26 del 28.4.2025 avente ad oggetto "*Trasformazione di Servizi Sociosanitari Val Seriana s.r.l. in Servizi Sociosanitari Val Seriana Azienda speciale consortile*" e la deliberazione consiliare n. 66 del 24 novembre 2025 avente ad oggetto "*Trasformazione di Servizi sociosanitari Val Seriana srl in Servizi sociosanitari Val Seriana azienda speciale consortile - approvazione piano programma, budget triennale 2026-2028, schema contratto di servizio per i servizi in gestione associata dell'ambito territoriale sociale Valle Seriana*";

VISTA la nota del magistrato istruttore che ha richiesto la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione;

VISTA l'ordinanza n. 56 del 15 febbraio 2026 con la quale il Presidente di Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

Udito il relatore Maura Carta;

FATTO

1. *L'operazione promossa dalla Città di Albino.*

La Città di Albino, comune bergamasco di circa 18.000 abitanti, ha sottoposto all'esame della Sezione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito anche "TUSP"), due deliberazioni riguardanti la trasformazione di Servizi Sociosanitari Val Seriana s.r.l. in Servizi Sociosanitari Val Seriana Azienda speciale consortile.

Nel preambolo degli atti in esame si legge che l'Ente, con delibera di Consiglio Comunale n. 45 del 10 giugno 2005, unitamente ad altri Comuni Soci della Val Seriana, aveva deliberato, la costituzione di una società pubblica denominata "*Servizi Sociosanitari Val Seriana s.r.l.*" affidando alla stessa l'erogazione dei Servizi sociali e socio-sanitari a livello sovracomunale nell'ambito Distrettuale della Valle Seriana, finanziati con i proventi del Fondo Sociale, della L. n. 328/2000 e di altre norme di settore.

In data 15 maggio 2024 l'Assemblea dei Soci della Servizi Sociosanitari s.r.l. all'unanimità, ha previsto la sua *trasformazione* in Azienda Speciale Consortile.

Con deliberazione n. 26 del 28 aprile 2025 il Consiglio comunale di Albino ha approvato la trasformazione della società pubblica "*Servizi Sociosanitari Val Seriana s.r.l.*" in Azienda Speciale Consortile "*Servizi Sociosanitari Val Seriana*", ai sensi degli artt. 31 e 114 del d.lgs. n. 267 /2000 e ss.mm.ii..

Con successiva deliberazione n. 66 del 24 novembre 2025 ha approvato la documentazione predisposta da Servizi Sociosanitari Val Seriana s.r.l. (Budget triennale 2026-2028; Piano Programma 2026-2028; Contratto di servizio tra "*Servizi Sociosanitari Val Seriana*" Azienda speciale consortile e comuni per i Servizi in gestione associata dell'Ambito Territoriale Sociale Valle Seriana), precisando che "*trattasi di una trasformazione in continuità, ai sensi dell'art. 2498 Codice Civile, e che pertanto la citata trasformazione eterogenea regressiva non dà luogo ad una duplice vicenda estintiva costitutiva, ma si sostanzia nel mutamento della forma organizzativa dello stesso soggetto imprenditoriale, che faceva e continua a fare capo all'ente pubblico territoriale per la gestione dei pubblici servizi locali....*".

Le deliberazioni n. 26/2025 e n. 66/2025 non recano alcun riferimento alla trasmissione alla Corte dei conti e all'Autorità per la concorrenza per il preliminare esame previsto dall'art. 5 del TUSP, invio disposto, in data 26 gennaio 2026, dal Segretario comunale.

Richiamata nei termini sopra descritti l'operazione societaria, occorre verificare se

sussistano, nella fattispecie, i presupposti normativi che legittimano questa Sezione a pronunciarsi, ex art. 5, comma 3, TUSP.

DIRITTO

2. *L'art. 5 del TUSP e il controllo della Corte dei Conti.*

L'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le deliberazioni aventi ad oggetto la *costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta* devono essere inviate alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del preliminare parere (per la compiuta analisi di tale funzione si richiamano, anche per il vincolo nomofilattico, le delibere delle Sezioni Riunite n. 16/SSRRCO/2022/QMIG e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022; vedasi anche Sezione Lombardia n. 161 e n. 194 del 2022 e, tra le più recenti n. 7/2026/PASP).

*

La questione portata all'attenzione di questa Sezione regionale di controllo concerne la **trasformazione** della società pubblica "Servizi Sociosanitari Val Seriana s.r.l." in Azienda Speciale Consortile "Servizi Sociosanitari Val Seriana", ai sensi degli artt. 31 e 114 del d.lgs. n. 267 /2000 e ss.mm.ii..

La giurisprudenza contabile ha stabilito, con un articolato e approfondito esame della normativa vigente, che il comma 3 del citato art. 5 TUSP deve trovare applicazione nei soli due momenti - la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni - in cui l'Amministrazione pubblica entri a far parte *per la prima volta* in una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio (cfr. la citata delibera n. 19/2022/QMIG).

Con riferimento alle operazioni di trasformazione societaria, la deliberazione citata precisa che *"la trasformazione è un'operazione che comporta il cambiamento di "tipo" di società (omogenea) o il passaggio da una società di capitali ad ente di natura giuridica differente e viceversa (eterogenea)... Al riguardo, l'art. 2498 cod. civ. prevede che "con la trasformazione l'ente trasformato conserva i diritti e gli obblighi e prosegue in tutti i rapporti anche processuali dell'ente che ha effettuato la trasformazione". ...la condizione di continuità giuridica (conservazione dei diritti ed obblighi) ricorre non solo nell'ipotesi in cui una società muti in una di diverso tipo (trasformazione omogenea), ma anche nelle altre fattispecie (trasformazione eterogenea). L'elemento caratterizzante l'operazione va rinvenuto, infatti, nella continuità dei rapporti giuridici, non producendosi, all'esito, alcun effetto novativo o estintivo, come da nutrita serie di pronunce della giurisprudenza civile di legittimità, richiamate dalla Sezione remittente (per tutte, di recente, Cass. civ., sez. lav., n. 23721/2021;*

Cass. civ., sez. I, n. 10302/2020)".

Sulla base di tale quadro normativo le Sezioni Riunite hanno affermato che *"l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio"* (in termini anche SRC Lombardia n.166/2024/PASP e SRC Puglia 11/2024/PASP).

*

L'operazione oggetto degli atti della Città di Albino si configura come trasformazione eterogenea regressiva poiché determina il passaggio da una società a responsabilità limitata ad un'azienda speciale consortile il che comporta una trasformazione in continuità, ai sensi dell'art. 2498 Codice Civile, che non dà luogo ad una duplice vicenda estintiva costitutiva, ma si sostanzia nel mutamento della forma organizzativa dello stesso soggetto imprenditoriale, che faceva e continua a fare capo all'ente pubblico territoriale per la gestione dei pubblici servizi locali, come testualmente riconosciuto nel preambolo della delibera n 66/2025 in esame. In breve, l'operazione qui in esame si sostanzia nella trasformazione di un organismo esistente (società a responsabilità limitata) ritenuto non più funzionale e adatto allo svolgimento delle funzioni istituzionali, in un diverso organismo (azienda speciale consortile) con le medesime funzioni, ma con caratteristiche maggiormente rispondenti alle esigenze dell'Ente, senza che da ciò derivi alcuna sovrapposizione di funzioni o un aggravio di costi (cfr. parere Organo di revisione n. 53 del 19 novembre 2025).

In conclusione, l'operazione delineata non rientra nell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP.

Per completezza va osservato che, anche sotto altro profilo, la trasformazione di una società in un'azienda speciale consortile ai sensi degli artt. 31 e 114 del TUEL rimane estranea all'ambito di applicazione dell'art. 5 del TUSP.

L'art. 31 del D. Lgs. 267/2000 e ss.mm.ii. opera un espresso rinvio, in sede di costituzione dei consorzi, alle disposizioni in tema di azienda speciale per quanto compatibili.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che *"...il consorzio tra enti locali è una forma di associazione volontaria istituita per la gestione di servizi pubblici o di funzioni, strutturato sul modello dell'azienda speciale in quanto compatibile. Il consorzio è definibile*

come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati...» (cfr. Cons. di Stato, sezione V, n. 2605 del 9 maggio 2001).

Ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) "l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale (...)".

La giurisprudenza contabile ha costantemente riconosciuto che l'azienda speciale costituisce un *"soggetto di diritto a sé stante, indipendente e diverso dall'ente locale che lo ha costituito, vale a dire uno strumento per la gestione di un servizio pubblico. ...Spetta, pertanto, all'azienda procedere autonomamente, secondo le regole di economicità che caratterizzano l'esercizio di un'impresa, nel perseguimento dei fini posti dell'ente locale"* ... Tali caratteristiche sono proprie dell'azienda speciale sin dalla originaria previsione di cui all'art. 23, l. 7 agosto 1990, n. 142" (Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 2/2014/QMIG; nello stesso senso Cass. civ., Sez. Unite, 9 agosto 2018, n. 20684; Cass. Civ., Sez. V, ordinanza 29/10/2021, n. 30744; Corte dei conti SRC Lombardia n. 426/2010/PAR; delibera n. 2/SEZAUT/2014/QMIG e SRC Campania n. 115/2024/PASP).

D'altro, canto la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 28 del 12 febbraio 1996 ha chiarito che *"indipendentemente dalla disputa circa l'esatta determinazione della nozione di "ente locale", l'azienda speciale, pur essendo entità giuridicamente distinta dall'ente territoriale di riferimento, è con esso collegata Da vincoli così stretti, sul piano della formazione degli organi, del rispetto degli indirizzi, del controllo e della vigilanza, da dover essere considerata elemento del sistema di amministrazione che fa capo all'ente territoriale (nel nostro caso, il comune)"*.

Si tratta, in buona sostanza, di una *"amministrazione parallela"*, cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico (così Consiglio di Stato sez. V, n. 5444 del 2019 che richiama sez. V, 22 settembre 2017, n. 4435; sez. III, 10 aprile 2015, n. 1842; V, 20 febbraio 2014, n. 820).

In ragione di questo sostanziale parallelismo, i giudici di legittimità hanno riconosciuto che *"l'ente locale partecipante al consorzio costituito ex art. 31 del d.lgs. n. 267 del 2000 è responsabile dei costi per la gestione del servizio pubblico derivanti da tale partecipazione, così come deliberate dall'organo consortile competente in coerenza degli atti fondamentali dell'ente ex art. 114, comma 6, del citato d.lgs., indipendentemente da un preventivo impegno contabile registrato e della attestazione della relativa copertura finanziaria"* (cfr. Cass. civ., Sez. I, ordinanza, 1° giugno 2025, n. 14715).

In conclusione, sulla base delle richiamate coordinate ermeneutiche, il Collegio ritiene che l'operazione delineata non rientri nell'ambito oggettivo di applicazione

dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP in quanto non si è venuta a determinare la costituzione di una nuova società o l'acquisto di nuove partecipazioni in società già costituite.

Per le ragioni esposte in parte motiva e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 e dell'art. 20 dello stesso TUSP,

P.Q.M.

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dichiara il *non luogo a deliberare* in ordine alla richiesta di parere ex art. 5, comma 3, del TUSP presentata dalla Città di Albino relativamente alle deliberazioni consiliari n. 26/2025 e n. 66/2025.

DISPONE

a cura della Segreteria, la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Sindaco perché ne informi l'assemblea.

Dispone altresì che la Città di Albino provveda a pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2026.

il Relatore

(Maura Carta)

MAURA

TINA

PASQUA

CARTA

CORTE DEI

CONTI

02.03.2026

08:51:09

GMT+01:00

Depositata in Segreteria il

2 marzo 2026

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

ANTONIO
BUCCARELLI
CORTE DEI CONTI
01.03.2026 23:16:57
GMT+01:00

SUSANNA PAOLA DE
BERNARDIS
CORTE DEI CONTI
02.03.2026 12:28:10
GMT+01:00