



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

Nell'adunanza del 20 gennaio 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario - relatore
Paola CECCONI	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1 - 4, come modificati dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione della Consiglio comunale di Recoaro Terme n. 44 del 21 novembre 2025, di approvazione dell'operazione di trasformazione del "Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*" nella società consortile a responsabilità limitata "Vicenza turismo e cultura Srl".

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 2/2026 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria;

FATTO

Il Comune di Recoaro Terme (VI) ha trasmesso, in data 1° dicembre 2025 (prot. Cdc n. 9284 del 1° dicembre 2025), l'atto deliberativo della Consiglio comunale n. 44 del 21 novembre 2025, con il quale è stata approvata la *“trasformazione del Consorzio Vicenza E' - Convention and Visitors Bureau in Vicenza Turismo e Cultura, società consortile a responsabilità limitata, in house providing, con una partecipazione al capitale sociale del Comune di Recoaro Terme pari ad € 4.170,00= corrispondente al 4,17% dello stesso”*.

Nella deliberazione consiliare si evidenzia che il *“Consorzio Vicenza è - convention and visitors bureau”*, di cui il Comune di Recoaro Terme è consorziato, è nato nel 1991 come *Destination Management Organisation (DMO)*, con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il turismo nella provincia di Vicenza e svolgere attività di rilevanza pubblica in materia di cultura e turismo, tra cui la gestione degli Uffici di informazione e accoglienza turistica (IAT) e la gestione di servizi di biglietteria e *call center* per i servizi museali. In condivisione con l'Amministrazione comunale, *“il Consorzio ha da tempo avviato un procedimento volto alla trasformazione eterogenea dello stesso in società consortile a responsabilità con le caratteristiche dell'in house providing”*, resosi necessario *“al fine di adeguare la struttura giuridica del Consorzio alle normative vigenti in materia di società a partecipazione pubblica, in particolare al D.lgs. 175/2016, e alle disposizioni previste dal Codice dei Contratti pubblici, D.lgs. 36/2023”*.

Nella deliberazione si precisa che *“l'operazione straordinaria di trasformazione”*, *“volta a garantire il pieno rispetto dei requisiti di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, previsti dall'art. 97 comma 1 della Costituzione, oltre che di contenimento dei costi, nell'ambito della tutela dell'interesse pubblico tutelato dal Comune di Recoaro Terme”*, *“avverrà ai sensi dell'art. 2500-septies C.C. e comporterà il passaggio dall'attuale ente collettivo non societario, ad una forma societaria di capitali, ossia la società consortile a responsabilità limitata, con conseguente adeguamento nella struttura organizzativa e nella disciplina normativa applicabile, mantenendo comunque la continuità dei rapporti giuridici e patrimoniali esistenti”*.

Quanto alla qualificazione *“in house providing”* della società, nella deliberazione se ne attesta la conformità alle previsioni di cui all'art. 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp) e del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rispettando, in particolare, i seguenti requisiti:

- *“controllo analogo congiunto degli Enti pubblici soci;*

- capitale interamente pubblico;
- svolgimento della maggior parte dell'attività a favore degli Enti soci;
- soggezione alla direzione e supervisione delle Amministrazioni soci”.

Sotto il profilo procedurale, infine, nella deliberazione si dà atto dell'avvenuta consultazione pubblica, dal 6 novembre 2025 al 17 novembre 2025 (come risultante da attestazione di pubblicazione all'Albo pretorio del Comune), e della mancata ricezione di osservazioni.

Unitamente alla deliberazione sono stati trasmessi:

- Allegato n. 1 - Lo sviluppo del turismo a Recoaro Terme - Linee di indirizzo del Comune di Recoaro Terme;
- Allegato 2 - Relazione ex art. 5, co. 1, d.lgs. n. 175/2016 per la trasformazione eterogenea del “Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*” in “Vicenza turismo e cultura Scarl” - Analisi giuridica e normativa;
- Allegato 3 - Relazione ex art. 5, co. 1, d.lgs. n. 175/2016 per la trasformazione eterogenea del “Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*” in “Vicenza turismo e cultura Scarl” - Piano d’impresa e analisi economico-finanziaria;
- Allegato 4 - Statuto della società Vicenza turismo e cultura Società consortile a responsabilità limitata;
- Allegato 5 - Parere del Collegio sindacale sulla proposta motivata di trasformazione eterogenea del “Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*” in società consortile a responsabilità limitata;
- Allegato 6 - Verbale del consiglio direttivo del “Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*” del 7 ottobre 2025;
- Allegato 7 - Relazione di stima ai sensi e per gli effetti degli artt. 2500-ter e ss. e art. 2465 c.c.;
- Allegato 8 - Parere del revisore del Comune di Recoaro Terme sulla trasformazione del “Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*” in “Vicenza turismo e cultura Scarl”, *in house providing*.

DIRITTO

1. L’art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) ha modificato l’art. 5, co. 3, del d.lgs. n. 175/2016, attribuendo alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche.

L'art. 5 del Tusp prevede ora che *“a eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”* (comma 1);

“L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate” (comma 2);

“L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta (...) alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo” (comma 3);

“Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo (...). La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni” (comma 4).

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nel delineare i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, hanno affermato che *“l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto*

pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale)".

Nella medesima deliberazione si è altresì chiarito che *"la funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"*.

Le Sezioni riunite hanno altresì qualificato la funzione in discorso come una *"peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*.

Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni.

Quanto ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 175/2016; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (art. 5, comma 1); c) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1); d) alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2).

Va, inoltre, verificato che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del Tusp.

Infine, in relazione agli esiti del controllo, come espressamente stabilito dall'art. 5, comma 4, la pronuncia adottata assume la veste formale di un parere; qualora quest'ultimo sia *"in tutto o in parte negativo"*, l'Amministrazione pubblica interessata può, comunque, procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e

darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

1.1 Difetto di attribuzione della Corte dei conti (art. 5, Tusp) e declaratoria di non luogo a provvedere.

La questione in esame consiste nella trasformazione di un originario consorzio, "Vicenza è - *convention and visitors bureau*" (regolato dagli artt. 2602 ss. c.c.) in una società consortile, "Vicenza turismo e cultura" società consortile a responsabilità limitata, *in house providing* del comune di Vicenza", (tipologia societaria richiamata dall'art. 2615-ter c.c.). È necessario, perciò, verificare, preliminarmente, se tale operazione rientri nell'ambito della presente funzione a misura dell'art. 5, Tusp.

La nomofilachia del controllo, intestata alle Sezioni riunite e vincolante, sul punto, per questa Sezione a misura dell'art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, si è espressa con deliberazione 11/SSRRCO/QMIG/2024, stabilendo che il presupposto che rende necessaria la richiesta di parere alla Corte dei conti, *ex art. 5, Tusp*, è l'acquisizione di una nuova partecipazione societaria, che ricorre nel caso di trasformazione c.d. «eterogenea» *"che comporta l'acquisto della qualità di socio e, come tale, va comunicata alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato) ex art. 5 TUSP"*.

Nel segno di tale orientamento, la Sezione ritiene che, nel caso di specie, non ricorra trasformazione "eterogenea", ma sussista, all'inverso, omogeneità sostanziale tra consorzio e società consortile, sicché la materia esula dalla presente funzione di controllo, con conseguente declaratoria di non luogo a provvedere.

Al riguardo, la Sezione richiama la problematica ermeneutica emersa in dottrina con riferimento all'art. 2615-ter c.c., dove, piuttosto che parlarsi di vera e propria società consortile a responsabilità limitata, la fattispecie sarebbe inquadrabile nell'ambito dei contratti genericamente associativi rivestiti di forma societaria.

Infatti, nel caso dell'art. 2615-ter c.c. *"restano interamente applicabili le disposizioni sui consorzi dettate dagli artt. 2602 e ss. cod. civ. (...) perché nell'indicata fattispecie, la società non viene impiegata nella sua funzione tipica, ma come strumento di attuazione di una volontà diversa, specificamente riconosciuta e regolamentata dalla legge"* (Cass. civ. 4 novembre 1982, n. 5787). In tal senso, *"in materia di società consortile costituita secondo il tipo di società di capitali, la causa consortile può comportare la deroga delle norme che disciplinano il tipo adottato, senza però giustificarne lo stravolgimento dei connotati fondamentali, dovendosi tenere conto che non può comunque essere eliminata o elusa la "causa consortile", il cui inserimento nella struttura sociale adottata, da parte dei consorziati, introduce una limitazione almeno interna, delle disposizioni applicabili*

al particolare tipo di società prescelto (Cass. civ. 17 giugno 2011, n. 13293).

Più esplicitamente, "le società consortili, costituite ai sensi dell'art. 2615-ter c.c., sono forme associative che non perseguono la divisione degli utili ma le finalità proprie dei consorzi; non usuali società di capitali o di persone, di cui ripetono la forma ma non la sostanza, ma pur sempre consorzi tra imprenditori, che assumono veste societaria essenzialmente per mutuare l'organizzazione del tipo sociale prescelto. Il contratto di consorzio è un contratto associativo, ed il contratto di società consortile è, anch'esso, un contratto di consorzio" (TAR Campania, Napoli, sez. I, 28 giugno 2006, n. 7183, non appellata).

Con riferimento alle società consortili di cui all'art. 2615 *ter* c.c., dunque, parte della giurisprudenza di legittimità (Cassazione, 16 luglio 1979, n. 4130; Cassazione, 4 novembre 1982, n. 5787, *cit.*) e di merito (Tribunale di Matera, 23 aprile 1985; Corte d'Appello di Venezia, 28 giugno 1992; Tribunale di Udine, 2 giugno 1992; Tribunale di Roma, 20 giugno 2011), è favorevole all'applicazione esclusiva della disciplina dei consorzi, dando quindi prevalenza alla causa consortile più che alla struttura.

A sostegno di ciò si richiama la collocazione sistematica dell'art. 2615-ter all'interno del capo dedicato ai consorzi, e, in secondo luogo la circostanza secondo cui il modello societario non viene adottato per raggiungere la sua funzione tipica, ovvero quella lucrativa (cioè il conseguimento di utili), ma le finalità consortili, menzionare con il rinvio all'art. 2602 cod. civ.

Nella fattispecie in esame, inoltre, soccorre a detta motivazione anche la stessa *ratio* della trasformazione del consorzio in società consortile, individuata dal Comune in un mero adeguamento normativo di un consorzio esistente partecipato da enti pubblici, nato nel 1991 e considerato non conforme alle disposizioni del TUSP.

La Sezione ritiene, pertanto, che la permanenza della causa consortile precluda la possibilità di qualificare l'operazione come effettiva trasformazione eterogenea, in quanto la stessa conserva una finalità di carattere associativo. Nella sostanza, infatti, l'operazione, per effetto del cambiamento di regime consortile, è inquadrabile all'interno di una trasformazione tra diverse tipologie di consorzi, per cui l'atto deliberativo dell'amministrazione consorziata attiene meramente ai rapporti interni tra ente e consorzio, e non deve, quindi, essere sottoposto al vaglio della Sezione secondo la specifica procedura di esame preliminare prescritta dall'art. 5, commi 3 e 4, del Tusp.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara il non luogo a provvedere nei termini di cui in parte motiva in ordine al parere di cui

all'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sulla delibera consiliare n. 44 del 21 novembre 2025 del Comune di Recoaro Terme (VI).

DISPONE

la trasmissione, a cura della Segreteria, della presente deliberazione al Comune di Recoaro Terme, entro cinque giorni dal deposito, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

al Comune di Recoaro Terme di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 gennaio 2026.

Il Relatore

Giovanni DALLA PRIA

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 27 gennaio 2026.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente