



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composto dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 16 dicembre 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Bema (SO), avente ad oggetto: revisione ordinaria partecipazioni pubbliche ai sensi degli art. 20 del decreto legislativo n. 175/2016

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934,

n. 1214, e successive modificazioni;

VISTE le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visti gli artt. 5, 20 e 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito, anche T.U.S.P.);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 21 dicembre 2018, n. 22/SEZAUT/2018/INPR, con la quale sono state adottate le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli Enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art.20 del d.lgs. n.175/2016;

Udito il relatore, Consigliere Marcello Degni

PREMESSA

L'art. 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche T.U.S.P.), come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 100 del 2017 e dalla legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), prevede che le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, siano alienate o, in alternativa, oggetto delle altre misure di razionalizzazione indicate all'articolo 20, commi 1 e 2.

A tal fine, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica ha dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, procedendo, con provvedimento motivato, all'adozione di un piano di revisione straordinaria, che, per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dell'articolo da ultimo richiamato. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, va comunicato, con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e le informazioni vanno rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, al fine di verificare il puntuale adempimento degli obblighi prescritti.

Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, T.U.S.P., le amministrazioni pubbliche effettuano 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.

Con riferimento ai tempi di presentazione, a norma degli artt. 20, comma 3 e 26, comma 11, del T.U.S.P., la revisione periodica, secondo quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22/INPR, è adempimento da compiere entro il 31 dicembre di ogni anno, a partire dal 2018 (con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017) in avanti.

Il comune di Bema ha approvato il Piano di revisione straordinario dell'anno 2017, con deliberazione del commissario del 14 novembre 2017, n.7. Il piano di revisione ordinario sulle società partecipate riferito alle annualità 2017 e 2018 è stato, invece, approvato con le deliberazioni rispettivamente del 15/12/2018, n.14 e del 21/12/2019, n.24.

Con nota istruttoria del 20 novembre 2019, ns. prot. 25085, si chiedevano in particolare le motivazioni del mantenimento della società cooperativa "La Roccia" con una quota di partecipazione pari al 43,48%, perché non rispondente ai fini istituzionali. Inoltre, veniva chiesto all'amministrazione se si fosse attivata per la liquidazione della quota di partecipazione, pari al 1 per cento, della società Pescegallo 2000 srl, in perdita. Quest'ultima società è stata già oggetto di rilievo da parte di questa Sezione con deliberazione del 5 dicembre 2019, n.435/2019/VSG, con riferimento alla Comunità Montana di Valtellina di Morbegno (SO), che detiene una partecipazione maggioritaria del 71 per cento.

L'amministrazione in data 10/08/2020 rispondeva con nota, inviando la modifica dello Statuto della cooperativa "La Roccia", da cui si evince il nuovo scopo della stessa, finalizzata, tra l'altro, al mantenimento ordinario del territorio montano con lo spazzamento della neve durante la stagione invernale. Con successiva nota di integrazione è stata richiesta ulteriore documentazione al fine di avere un quadro chiaro della trasformazione dell'attuale cooperativa in relazione alla configurazione dei soci cooperatori e dei soci sovventori e alla natura del rapporto contrattuale con il comune per la manutenzione nel territorio. L'ente ha fornito in data 6/11/2020, una nota di risposta con ulteriori allegati comprovanti il numero dei soci, il contratto di appalto annuale e le relative fatture elettroniche dei pagamenti.

A seguito dell'esame istruttorio, al fine di valutare la coerenza delle suddette delibere di approvazione dei piani in discorso con i parametri normativi di riferimento, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di deferirne la valutazione all'esame collegiale della Sezione.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

1. La società cooperativa “La Roccia” è iscritta nell’albo delle cooperative dal 22 marzo 2005. Nella prima ricognizione straordinaria la deliberazione del commissario evidenziava, in riscontro dell’attività (“gestione bar, ristoranti ed esercizi pubblici; gestione servizi sociali; salvaguardia e manutenzione del territorio; fornitura servizi di trasporto; promozione e gestione servizi turistici”), la non coerenza con quanto stabilito al comma 1 dell’articolo 4 del d.lgs.175/2016, per i fini istituzionali dell’ente, deliberando la cessione della partecipazione.
2. L’amministrazione con la successiva delibera di ricognizione ordinaria sulle società partecipate, nr. 14 del 15/12/2018, ribadiva la volontà di cessione della partecipazione della cooperativa “La Roccia” mentre, con la più recente decisione (nr. 24 del 21/12/2019) decideva il mantenimento della struttura, enfatizzandone la connotazione solidaristica (*“CONSIDERATO CHE la Cooperativa è stata costituita con la finalità prettamente solidaristica, per garantire un punto di aggregazione alla piccola comunità composta principalmente da anziani, per la lettura di quotidiani, fare una partita a carte e usufruire di un caffè caldo”*). Che *“la Cooperativa è stata costituita nel 2002 dalla locale Pro-Loco, Comune di Bema e 48 cittadini che nel 2002 hanno sottoscritto una quota di ben € 250,00 cadauno. I soci hanno prestato, volontariamente e gratuitamente, la propria opera per motivi solidaristici e sociali anche in supporto o in sostituzione di servizi pubblici, quali la pulizia e gli allestimenti floreali della Chiesa, la collaborazione alle manifestazioni della Pro-Loco, la consegna di giornali e medicinali, la visita agli anziani. Inoltre, in considerazione che alcune persone anziane erano sole e tra le quali c'erano anche degli inabili, la cooperativa si è resa disponibile per far consumare loro pasti caldi, offrendo, di fatti servizio mensa. Pertanto, è diventata una struttura praticamente indispensabile ed insostituibile per il piccolo borgo di Bema”*. Il comune di Bema ha 118 abitanti residenti (fonte: Istat 2019) ed è situato a 800 metri sul livello del mare.
3. L’assemblea della società “La Roccia società cooperativa”, il 29 giugno 2020, è stata convocata sui seguenti punti: modifica dell’oggetto sociale; conversione delle quote di partecipazione in azioni; inserimento nello stato sociale della figura dei soci sovventori; adozione e approvazione di un nuovo statuto sociale. A seguito delle deliberazioni assunte nell’assemblea, che si evincono dal verbale, la società ha adeguato lo Statuto “alle disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (“Testo unico in materia di società a partecipazione unica”) stabilendo che l’attività principale della società sia costituita dal mantenimento del territorio e dallo sgombero neve ai sensi dell’articolo 4 primo comma e secondo comma lettera a)” che prevede la possibilità per le amministrazioni pubbliche di detenere, nei limiti di cui al richiamato primo comma, partecipazioni per “a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi” . Ha inoltre adeguato lo statuto all’art. 2519 del codice civile (che consente, nel caso in esame di applicare le disposizioni “in quanto compatibili” sulle società a responsabilità limitata, esistendo i requisiti

di non grandezza desumibili dal numero dei soci o dall'attivo dello stato patrimoniale). Ha convertito le quote di partecipazione in "azioni" stabilendone il valore unitario in 250 euro. Ha introdotto la categoria dei soci sovventori (*vedi infra*). Infine, ha adottato il nuovo testo dello Statuto.

4. Il Consiglio Comunale con deliberazione del 28 luglio 2020, n.17 ha adottato l'aggiornamento del nuovo statuto della società partecipata.
5. Successivamente la Sezione ha chiesto ulteriore documentazione per conoscere i componenti della società e le relative quote di partecipazione, nonché il rapporto contrattuale con il comune, cui l'amministrazione ha risposto con nota del 6 novembre 2020.
6. La società cooperativa "La Roccia" ha distinto, come si è detto, le azioni tra soci cooperatori e soci sovventori. Attualmente ci sono 13 soci cooperatori e 26 soci sovventori. Il valore complessivo delle quote (81 del valore di 250 euro ciascuna, di cui 40 possedute dal comune di Bema, principale socio sovventore, e 4 dalla pro-loco di Bema) è pari a € 20.250. La figura del socio sovventore è regolata dall'art. 4 della legge del 31/01/1992, n.59 (nuove norme in materia di società cooperative) che stabilisce che "i voti attribuiti ai soci sovventori anche in relazione ai conferimenti comunque posseduti non devono in ogni caso superare un terzo dei voti spettanti a tutti i soci", che "i soci sovventori possono essere nominati amministratori" e che "la maggioranza degli amministratori deve essere costituita da soci cooperatori". Il socio cooperatore individua in tal modo, genericamente, colui che si è iscritto in cooperativa per partecipare allo scambio mutualistico individuato dallo statuto sociale, cui la legge assicura la prevalenza nella gestione e nella decisione. Il socio sovventore è invece un socio sui generis, nei confronti del quale lo scambio mutualistico con la cooperativa si concretizza esclusivamente con l'apporto di capitale a fronte di una remunerazione dello stesso. Con l'introduzione della figura del socio sovventore la legge 59/1992 ha reso possibile un migliore supporto alle finalità mutualistiche delle cooperative, anche se la figura del socio sovventore è stata oggetto di controversi orientamenti giurisprudenziali (il Tribunale di Perugia, 15 marzo 2005, ha sostenuto che a seguito della nuova disciplina introdotta con la riforma del diritto societario, deve ritenersi preclusa per le società cooperative cui si applichino le norme sulla SRL, come nel caso in esame, la possibilità di prevedere, all'interno dei propri statuti, la figura del socio sovventore e più in generale l'emissione di strumenti finanziari con diritti amministrativi, in quanto in tal modo si ammetterebbe l'ingresso nella compagine societaria di soci finanziatori; mentre il Tribunale di Mantova, con la pronuncia del 22 febbraio 2005, ha osservato la pacifica sopravvivenza degli artt. 4 e 5 della legge n. 59/1992, in quanto normativa speciale, alla disciplina generale contenuta nel codice civile).

7. Il nuovo statuto inquadra la società cooperativa in esame “in conformità agli interessi e requisiti dei propri soci”, come una cooperativa “di comunità” ai sensi dell’art.11 della Legge regione Lombardia 6 novembre 2015 n.36. La società si propone infatti “di promuovere e favorire la partecipazione dei soci all’erogazione di servizi pubblici e di pubblica utilità nel territorio del comune di Bema, nonché alla valorizzazione e gestione di beni comuni nell’area del medesimo comune”. Le attività indicate dall’articolo 5 dello statuto sono particolarmente illuminanti sulle finalità della ridefinita struttura societaria:
- a. interventi di sgombero neve e/o connessi a calamità atmosferiche ed alla sicurezza della circolazione in generale;
 - b. attività afferenti alla manutenzione ordinaria e straordinaria di strade, piazze, della segnaletica stradale e ogni struttura connessa;
 - c. manutenzione ordinaria e straordinaria dei parchi e delle aree verdi;
 - d. gestione del servizio di illuminazione pubblica, ivi compresa la manutenzione ordinaria della rete;
 - e. gestione dei servizi cimiteriali e dei servizi di illuminazione votiva;
 - f. definizione e realizzazione di nuovi impianti anche semaforici;
 - g. realizzazione e/o l'esercizio di sistemi per la gestione del traffico e per la sosta dei veicoli;
 - h. promozione e gestione di servizi turistici nonché di impianti sportivi;
 - i. promozione e sviluppo della persona umana e rivolte con particolare riguardo a minori, giovani, anziani e disabili, nonché più in generale alla promozione della solidarietà e socialità collettive mediante: a) la gestione di asili nido e strutture similari, giardini aperti, ludoteca e spazi-gioco; scuole materne e altre strutture scolastiche ed educative per minori; comunità alloggio per minori e giovani in difficoltà, centri di pronto intervento; centri ricreativi diurni, centri di aggregazione giovanili, servizi di vacanza per minori; strutture residenziali o semiresidenziali, quali dormitori, centri diurni, comunità protette e/o appartamenti protetti, centri di ascolto; residenze socio assistenziali e/o reparti protetti di RSA; centri socio educativi per disabili; b) attività educative di strada, attività di animazione del territorio; assistenza domiciliare a minori e servizi educativi domiciliari in genere; servizi di assistenza domiciliare e/o infermieristica e di riabilitazione per anziani e malati; servizi di assistenza notturna.
8. L’articolo 20 del TUSP stabilisce al comma 2, rispettivamente alla lettera b) e alla lettera d), due principi apparentemente in contrasto con il mantenimento della partecipazione in esame. Sono

necessari, infatti, piani di razionalizzazione quando, in base alla lettera b), si sia in presenza di “società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”, ovvero, in base alla lettera d), quando le “partecipazioni in società”, “nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro”. Nel caso della cooperativa “La Roccia”, che ha un solo dipendente e un fatturato molto al disotto della soglia fissata dal legislatore va però considerata una “lettura sistematica e coordinata” dell’art.20, comma 2, lettere b) e d), del TUSP “con le altre norme contenute nel medesimo testo legislativo”, da cui “scaturisce che la finalità delle disposizioni *de quibus* è quella di evitare che vengano mantenute in vita enti non economicamente produttivi, tendenzialmente in perdita, forieri di generare sprechi finanziari e di intaccare gli equilibri di bilancio degli enti pubblici soci”. “In tale ottica”, come la Sezione ha avuto modo di argomentare nella deliberazione 163 del 2020 “non può, quindi, darsi una lettura formale ed un’interpretazione rigida della norma *de qua*, ma va ricercata la “ratio “della disposizione in esame, che, a parere di questa Sezione, è quella sopra citata”. Pertanto, non possono che prevalere, nel caso in esame, le finalità comunitarie della cooperativa “La Roccia”, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

9. La Regione Lombardia ha disciplinato le cooperative di comunità nell’articolo 11 della legge regionale del 6 novembre 2015, n.36 nell’ambito della disciplina della cooperazione (“Nuove norme per la cooperazione in Lombardia”), analogamente ad altre regioni (Basilicata, Emilia-Romagna e Toscana), che hanno inserito articoli dedicati nelle leggi regionali sulla cooperazione. Altre regioni (Puglia, Liguria, Abruzzo) hanno invece approvato leggi specifiche, in assenza di un quadro normativo nazionale (se si eccettua la proposta di legge presentata il 13 luglio 2017, atto camera 4588, “Disciplina delle cooperative di comunità” che definisce all’art. 1 “il perimetro della cooperazione di comunità, identificando i requisiti ineliminabili che essa deve possedere e inserendola nell’alveo della mutualità prevalente”; all’art 2 disciplina “il comportamento delle Regioni che, entro un anno dall’entrata in vigore della legge, devono emanare le norme attuative”; e all’art 3 dispone “le misure di sostegno economico, applicando innanzitutto agli investimenti effettuati dalle cooperative di comunità le agevolazioni fiscali, deduzioni e detrazioni, previste dal decreto-legge nr. 179 del 2012, convertito, con modificazioni dalla legge nr. 221 del 2012 per le start-up a vocazione sociale”). Per fare solo qualche accenno alle peculiarità delle norme regionali, si può dire che le regioni Abruzzo e Basilicata hanno definito che la cooperativa di comunità “debba avere un numero di soci che rispetto al totale della popolazione residente nella comunità di riferimento rappresenti una determinata quota

percentuale (tra il 3 e il 10 per cento a seconda del numero di abitanti di quel comune o circoscrizione)” e insieme alla regione Puglia hanno definito che i comuni e le rispettive circoscrizioni siano l’ambito territoriale di riferimento, mentre la Liguria ha operato esattamente in senso contrario non individuando in modo preciso l’ambito territoriale sul quale possono costituirsi e operare le imprese di comunità. Basilicata e Toscana hanno limitato l’ambito territoriale di operatività delle cooperative di comunità alle piccole realtà locali in situazioni di disagio economico e a rischio di spopolamento. Altra caratteristica è che la Puglia, l’Abruzzo e la Basilicata sono le uniche regioni che hanno introdotto nel proprio ordinamento l’albo regionale delle cooperative di comunità, inoltre le prime due hanno disciplinato le modalità di raccordo delle attività svolte dalle cooperative di comunità con quelle delle pubbliche amministrazioni adottando appositi schemi di convenzione-tipo, mentre la Liguria ha previsto l’utilizzo dei progetti integrati per “corrispondere in modo adeguato alle esigenze della comunità”. Riguardo agli interventi a supporto, la Puglia, la Liguria e l’Abruzzo hanno previsto la possibilità di intervento a sostegno delle cooperative di comunità attraverso: finanziamenti agevolati, contributi in fondo capitale, contributi in conto occupazione ecc. (si richiamano, *ex multis*, la legge Regionale del 20 maggio 2014 nr. 23 della regione Puglia; la Legge Regionale del 17 luglio 2014 nr.12 della regione Emilia-Romagna; la Legge Regionale del 20 marzo 2015 nr.12 della regione Basilicata; la Legge Regionale del 26 marzo 2015 della regione Liguria; la Legge Regionale 14 novembre 2019, nr. 67 della regione Toscana, notando che, analogamente a quella approvata dalla Lombardia, si tratta di provvedimenti tutti successivi alla crisi finanziaria del 2008 che, evidentemente, ha accentuato la necessità di reciprocità e redistribuzione che connota le imprese comunitarie e i comuni che le esprimono).

10. In questo quadro normativo molto scarno la prassi mostra una forte articolazione delle imprese comunitarie (di cui le cooperative di comunità rappresentano una *species*), a conferma dell’idea che le politiche nazionali o regionali e quelle di sostegno non dovrebbero né essere troppo vincolanti, né imporre modelli di impresa precostituiti o una serie di attività prestabilite, poiché la caratteristica distintiva dell’impresa di comunità è proprio quella di plasmarsi sulle esigenze dei territori e delle diverse popolazioni, in base al principio costituzionale di sussidiarietà. Politiche adeguate ed efficaci per lo sviluppo e la diffusione delle imprese di comunità dovrebbero, quindi, contenere misure a carattere generale, utilizzabili in situazioni eterogenee e in grado di far fronte a problematiche specifiche e diverse. In particolare, la cooperazione che si crea all’interno di un’impresa comunitaria, come si configura “La Roccia”, supera la mutualità solidale tra i soci, tipica delle cooperative, per rispondere ad esigenze plurali di mutualità. Difatti le cooperative di comunità rappresentano un modello di innovazione sociale, in cui i

cittadini creano una specifica sinergia mettendo in comune le attività delle persone, le attività delle Istituzioni e quelle delle imprese e delle associazioni per rendere un servizio pieno all'intera comunità.

11. Mentre il concetto di comunità può presentare significati ambivalenti le imprese di comunità invece sono strettamente radicate al concetto tradizionale di territorio quale perimetro che va ad individuare un insieme di soggetti che possono essere differenti per età, professione, stato familiare, ma hanno in comune il fatto di vivere in un luogo preciso, con caratteristiche fisiche e culturali specifiche, e a cui sono associati particolari beni e/o servizi (bisogni), che possono essere soddisfatti anche dall'attività posta in essere da questa particolare tipologia di impresa. Come si evince dal richiamato art. 5 dello Statuto della cooperativa "La Roccia", l'attività non si esaurisce nella produzione di un *surplus* che, nel caso, sarebbe messo a disposizione della comunità per finanziare servizi sociali sul territorio. Per questo la forma giuridica più utilizzata, e per certi aspetti più naturale, nell'ambito di un tessuto normativo, come si è detto, appena abbozzato, è rappresentata dall'impresa cooperativa, perché è in grado di offrire ampie garanzie rispetto alla "non scalabilità" e al limite della distribuzione degli utili, requisiti intrinseci ed indispensabili nella dimensione comunitaria. In particolare, a questo modello sembrano adattarsi in modo lineare sia le cooperative di utenza, in cui i soci sono gli stessi cittadini-comunitari interessati a soddisfare uno specifico bisogno a carattere generale, quale l'accesso al cibo, alla casa o all'energia che le cooperative di lavoro in cui i soci sono gli stessi cittadini-comunitari-lavoratori, o anche le cooperative sociali in cui si conciliano attività di impresa e solidarietà comunitaria. Tutti casi in cui si creano organizzazioni strettamente legate alla comunità di riferimento, che si struttura in qualità di utenti, lavoratori, volontari. In ogni caso, qualsiasi sia la forma giuridica individuata per costituire l'impresa di comunità, in considerazione del legame con il territorio, l'atto costitutivo deve indicare chiaramente (oltre alla qualifica di impresa di comunità accompagnata dalla denominazione sociale tipica) l'ambito territoriale delimitato in cui la cooperativa opera e i requisiti di appartenenza o il legame dei soci al territorio. In tal senso, come afferma il richiamato articolo 5 dello statuto, la cooperativa "La Roccia" si propone "di promuovere e favorire la partecipazione dei soci all'erogazione di servizi pubblici e di pubblica utilità nel territorio del comune di Bema".
12. Per chiarire ulteriormente il profilo giuridico delle imprese di comunità è utile indugiare brevemente sui punti di contatto con l'impresa sociale. Per meglio comprendere il possibile rapporto tra la "qualifica" di impresa sociale e quello di impresa di comunità occorre ricordare che con il termine "impresa sociale" non si fa riferimento ad una nuova tipologia organizzativa, bensì ad una qualificazione che può attagliarsi o a forme giuridiche esistenti di enti collettivi (le

associazioni, le fondazioni, le società delle varie specie) o a enti previsti da leggi speciali. In sostanza qualsiasi organizzazione privata può assumere la connotazione di impresa sociale a condizione che sussistano determinati requisiti, quali lo svolgimento di attività di interesse generale mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale. Sembra quindi possibile affermare che le imprese di comunità sembrano qualificarsi quali imprese sociali a livello comunitario. Così, in ossequio ad una ulteriore declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si attua un vero e proprio stravolgimento di impostazione con il riconoscimento della possibilità per le società di esercitare attività economiche di utilità sociale, a cui consegue il venir meno della dicotomia esistente tra gli enti disciplinati dal Libro I, Titolo II e le organizzazioni imprenditoriali regolate dal Libro V, Titolo V del medesimo codice civile. Il secondo elemento costitutivo è rappresentato dal cd. beneficio comunitario: l'impresa di comunità produce beni e servizi di interesse comunitario, che viene utilizzato direttamente, o che più semplicemente produce dei benefici indiretti dall'uso che altri ne possano fare, e non necessariamente nell'immediato (come ad esempio nei casi di contrasto allo spopolamento, o di consolidamento dell'assetto del territorio). Al fine di considerare l'impresa di comunità è indispensabile la presenza di un terzo elemento, la partecipazione della comunità, caratteristica che permette di distinguere tali imprese dalle tante altre imprese che comunque producono benefici per la collettività, ma che, proprio per l'assenza della partecipazione comunitaria, non possono essere qualificate come tali. La partecipazione, necessariamente potenziale, riferita all'impresa di comunità rileva sotto tre accezioni: partecipazione alle decisioni riguardo alla gestione, partecipazione al godimento dei frutti dell'attività, partecipazione al finanziamento. Sembra quindi imprescindibile affinché si possa parlare di impresa di comunità il coinvolgimento dei membri della comunità nelle scelte gestionali. Le imprese di comunità si contraddistinguono così per un sistema di *governance* aperto e inclusivo, il più rappresentativo possibile dei diversi bisogni e interessi che l'impresa di comunità va a soddisfare, al fine di garantire il perseguimento del benessere generale della comunità in cui opera.

13. Nell'ottica del perseguimento dell'interesse generale è cruciale il rapporto tra imprese di comunità ed enti locali, entrambi operanti nel medesimo territorio a cui corrisponde una determinata base sociale. Impresa di comunità ed enti locali sono di fatto organizzazioni diverse della stessa comunità, ecco perché capita sovente che le attività oggetto di intervento da parte degli enti locali siano anche svolte dalle imprese di comunità, come nel caso del comune di Bema e della società cooperativa "La Rocca". Va considerata tuttavia una differenza fondamentale: gli enti pubblici locali come i comuni sono disciplinati dal diritto pubblico e sottostanno alle regole procedurali del diritto amministrativo, mentre le imprese di comunità

sono entità private, disciplinate in linea generale dal diritto privato e dalla libertà tipica dell'autonomia privatistica. Tale differenza non è affatto neutra, e questa, infatti, rende diverse le modalità di partecipazione. Mentre fanno obbligatoriamente parte degli enti territoriali tutti i residenti in una determinata zona, i quali indipendentemente dalla loro volontà, sono soggetti di diritti e obblighi che discendono dalla natura di residenti, fa parte dell'impresa di comunità, anche nei casi in cui si realizzasse la partecipazione di tutta la comunità, solo chi "volontariamente" ha scelto di partecipare. Vero è che, proprio per la prossimità dei campi di intervento, può capitare che un'impresa di comunità svolga funzioni che in altri luoghi siano svolte da un ente territoriale (generalmente dal comune). Per questo motivo le imprese di comunità rappresentano gli interlocutori naturali degli enti pubblici territoriali, in primo luogo dei comuni, dato che la dimensione territoriale di enti più vicini al cittadino evidenzia la vicinanza tra le due realtà, che dovrebbe portare all'instaurazione di rapporti tra il soggetto pubblico e il soggetto privato impresa di comunità. Nel caso in esame il comune di Bema è il principale socio sovventore e affida alla cooperativa "La Roccia", come attività principale, il servizio di manutenzione parapetti e sentieri comunali, finalizzato al ripristino del transito pedonale e/o del passaggio nei sentieri stessi e di sgombero della neve e spargimento sabbia e sale sulle strade comunali e vicinali di uso pubblico del territorio di Bema. Nella maggior parte dei casi tra le imprese di comunità e gli enti territoriali si instaurano rapporti di collaborazione, che danno vita a due categorie principali di relazioni: quelle che riguardano il prodotto dell'impresa di comunità (servizi o beni) e quelle che riguardano gli strumenti di produzione da essa impiegati. Il grado di collaborazione misura il livello di sussidiarietà realizzato. L'impresa di comunità svolge un'attività che va a beneficio della propria comunità, ragione per la quale dovrebbe essere connaturale alla stessa natura degli enti pubblici locali, quali principali erogatori di servizi alla comunità di riferimento, la costituzione di rapporti più o meno forti con le imprese di comunità presenti sul territorio, in considerazione proprio dei comuni interessi e del perseguimento nell'agire amministrativo secondo la logica del "paradigma sussidiario", che si struttura quale alleanza tra i soggetti pubblici e quelli privati per seguire strategie comuni di azione in rilevanti settori di interesse generale. Tale sinergia sembra svilupparsi, come appare dall'analisi della documentazione fornita, tra il comune di Bema e la società cooperativa "La Roccia".

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia

RITIENE

la decisione del comune di Bema di ridefinire la *mission* della cooperativa “La Roccia” funzionale alle statuizioni del TUSP e al principio di sussidiarietà e si riserva di monitorare l’evoluzione del processo in atto, anche in relazione al consolidamento del tessuto normativo evidenziato in parte motiva;

DISPONE

- 1) la trasmissione della presente pronuncia, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, all’Organo di Revisione del comune di Bema (SO);
- 2) la pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell’Amministrazione.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2020.

Il Relatore
(dott. Marcello Degni)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
17 dicembre 2020
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)