

GIACOMO FRIGO

STUDIO LEGALE

Avv. Giacomo Frigo

Piazzetta Vecchia Distilleria, 9 - 36012 Asiago (VI)
pec: giacomo.frigo@ordineavvocativicenza.it

Relazione ex art. 5, comma 1, D.lgs. 175/2016 per la trasformazione eterogenea del “Consorzio Vicenza È - convention and visitors bureau” in “Vicenza Turismo e Cultura SCARL”

Analisi giuridica e normativa

Indice

Riassunto esecutivo	4
Premessa e finalità della relazione	4
Analisi del contesto normativo	4
Stato attuale del Consorzio	5
Motivazioni e vincoli giuridici della trasformazione	5
Scelta della forma giuridica	6
Conclusioni	6
Analisi giuridica e normativa	7
1. Premessa	7
Finalità della relazione	7
Caratteristiche generali e strategiche della trasformazione	7
Parere preventivo della Corte dei Conti art. 5 TUSP	8
Gli oneri di motivazione analitica	10
2. Analisi del contesto normativo	11
Disciplina della trasformazione eterogenea: art. 2500-septies c.c.	11
Inquadramento giuridico delle società in house providing ai sensi del D.lgs. 17/2016 e del D.lgs. 36/2023	12
3. Stato attuale del consorzio	13
Inquadramento storico del Consorzio	13
Natura giuridica e attività svolta	17
Composizione dei soci e sue recenti evoluzioni	18

Attività di rilevanza pubblica gestite dal consorzio	19
4. Motivazioni e vincoli giuridici della trasformazione	20
Necessità di adeguamento agli strumenti giuridici più idonei per il raggiungimento degli obiettivi pubblici	20
Razionalizzazione della gestione e miglioramento dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa	22
Necessità di coinvolgimento di soggetti privati	24
Superamento del finanziamento a regime	24
Compatibilità con la normativa regionale per il finanziamento delle OGD	25
5. Esclusione di altre forme giuridiche e societarie	26
Vincoli di motivazione analitica e razionalizzazione delle partecipazioni	26
6. Scelta tra S.R.L. e S.p.A.	28
Capitale sociale e responsabilità	28
Struttura gestionale	29
Organo di revisione, sorveglianza e controllo	29
Accesso al mercato dei capitali	29
Motivazione della scelta della forma consortile	29
Sintesi del confronto	30
7. Analisi giuridica delle caratteristiche della società (S.c.a.r.l.) esito della trasformazione	31
Natura giuridica e disciplina applicabile	31
Modalità di funzionamento ed elementi costitutivi in coerenza con il modello in house	32
Controllo analogo da parte degli enti pubblici soci	33
Lo svolgimento di servizi di interesse economico generale ai sensi del D.lgs. 201/2022 da parte della società in house	35
Neutralità fiscale della trasformazione	38
Contratti in corso tra il Consorzio e le amministrazioni controllanti	39
Convenzione con il Comune di Vicenza per la Gestione del Servizio di Biglietteria e Call Center del Circuito Museale	39
Convenzione con il Comune di Vicenza per la gestione dello IAT	39
Convenzione con il Comune di Recoaro Terme per la gestione di attività di informazione e accoglienza turistica anni 2024-2027	39
Gestione del personale e altre implicazioni giuslavoristiche	39
Esclusività delle attività a favore degli enti soci	41
Divieto di partecipazione di soggetti privati	41
Deliberazione dell’assemblea consortile	42
Adeguamento statutario e atto costitutivo	42
La tenuta della contabilità nelle operazioni di natura patrimoniale	42
Conclusioni	42

Riassunto esecutivo

Premessa e finalità della relazione

Questa relazione è redatta in conformità all'art. 5 comma 1 del D.lgs. 175/2016, al fine di descrivere e motivare l'operazione di trasformazione eterogenea del Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*, attualmente configurato come consorzio con attività esterna ex art. 2612 c.c., in una Società Consortile a Responsabilità Limitata.

Tale trasformazione è necessaria per adeguare la struttura giuridica dell'Ente alle normative vigenti in materia di società a partecipazione pubblica, in particolare al D.lgs. 175/2016 e al D.lgs. 36/2023, oltre che per consentire al soggetto risultante dalla trasformazione di operare legittimamente quale società *in house providing* sotto il controllo analogo degli Enti pubblici partecipanti.

L'operazione mira a garantire il pieno rispetto dei requisiti di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, previsti dall'art. 97 comma 1 della Costituzione, sulla base delle motivazioni di natura giuridica ed economico-finanziaria esposte analiticamente di seguito.

Analisi del contesto normativo

La trasformazione eterogenea è disciplinata dall'art. 2500-septies c.c. e comporta il passaggio da un ente collettivo non societario, ossia il consorzio con attività esterna) a una forma societaria (S.c.a.r.l.). Questo implica dunque un cambiamento nella struttura organizzativa e nella disciplina normativa applicabile, mantenendo la continuità dei rapporti giuridici e patrimoniali esistenti.

La società risultante dalla trasformazione sarà configurata come "*in house providing*", in quanto rispetterà integralmente i requisiti previsti dall'art. 16 del D.lgs. 175/2016 e dall'art. 10 del D.lgs. 36/2023:

- 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 socie.

Stato attuale del Consorzio

Il Consorzio Vicenza è nato nel 1991 come *Destination Management Organisation* (DMO) con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il turismo nella provincia di Vicenza. Ha svolto diverse attività di rilevanza pubblica, 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.

Attualmente, il Consorzio è composto da diversi soci della provincia di Vicenza, ossia i Comuni di Vicenza, Montecchio Maggiore, Lonigo e Recoaro Terme.

In vista della trasformazione in società *in house providing*, tutti i soci privati hanno deciso di recedere dal Consorzio, garantendo il requisito del capitale interamente pubblico.

Motivazioni e vincoli giuridici della trasformazione

La trasformazione eterogenea è motivata dalle seguenti ragioni:

- necessità adeguamento normativo, in quanto l'attuale forma giuridica del Consorzio con attività esterna non societario non è conforme al D.lgs. 175/2016;
- razionalizzazione della gestione e miglioramento dell'efficienza, in quanto la trasformazione ottimizzerà l'azione amministrativa, evitando qualsiasi duplicazione di strutture e risorse;
- miglioramento dei servizi culturali e turistici di competenza degli Enti controllanti, in quanto la forma di S.c.a.r.l. sarà in grado di offrire servizi più strutturati;
- compatibilità con la normativa regionale, in quanto la trasformazione garantirà la compatibilità con la normativa regionale e, segnatamente, per il finanziamento delle Organizzazioni di Gestione della Destinazione (OGD).

- superamento del meccanismo dei finanziamenti a regime e attivazione di meccanismi di finanziamento conformi alla normativa vigente sui Contratti pubblici, in quanto la S.c.a.r.l. sarà finanziata mediante affidamenti "in house" ex art. 7 comma 2 D.lgs. 36/2023.

Scelta della forma giuridica

Tra le forme societarie ammesse (S.p.A. e S.r.l.), è stata scelta la Società Consortile a Responsabilità Limitata (S.c.a.r.l.). Questa forma giuridica è ritenuta più adeguata alle esigenze e alle finalità degli Enti soci, in quanto permette una maggiore flessibilità nella gestione e nell'organizzazione, pur garantendo il controllo pubblico e la responsabilità limitata dei soci.

Conclusioni

Pertanto, la trasformazione dell'attuale *Consorzio Vicenza* è - *convention and visitors bureau* - di cui sono già all'oggi soci i futuri soci della società - in una Società Consortile a Responsabilità Limitata rappresenta quindi una necessità degli Enti, vista l'esigenza di adeguare la struttura alle normative vigenti, ottimizzare la gestione dei servizi culturali e turistici e rafforzare la collaborazione tra gli enti pubblici soci. L'operazione è volta a garantire il rispetto dei principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, con particolare attenzione al contenimento dei costi, nonché a valorizzare in modo più pregnante il patrimonio culturale e turistico del territorio vicentino.

Analisi giuridica e normativa

1. Premessa

Finalità della relazione

Questa relazione è volta a descrivere in modo completo l'operazione di trasformazione eterogenea del Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*, consorzio con attività esterna ex art. 2612 c.c., in società consortile a responsabilità limitata. Tale trasformazione è necessaria per fare in modo che essa possa legittimamente operare quale società *in house* in controllo analogo esercitato dai soci partecipanti ai sensi delle disposizioni contenute nel D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (G.U. 8 settembre 2016, n. 210) come integrato dal D.lgs. 16 giugno 2017, n. 100 (G.U. 26 giugno 2017, n. 147), che prevede specifici requisiti che, allo stato attuale, il Consorzio non è in grado di rispettare pienamente.

Tramite l'operazione in oggetto sarà dunque possibile trasformare un soggetto giuridico già esistente e di cui le Amministrazioni sono già socie in un altro soggetto che sarà in grado di rispettare integralmente i requisiti previsti dall'art. 16 D.lgs. 175/2016 per le società *in house*.

A seguito della trasformazione, si potrà garantire il pieno rispetto dei requisiti di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, previsti dall'art. 97 comma 1 della Costituzione, e ciò sulla base delle motivazioni di natura sia giuridica, sia economico-finanziaria, esposte analiticamente di seguito.

Caratteristiche generali e strategiche della trasformazione

La trasformazione del Consorzio è un'operazione strategica e necessaria per gli Enti controllanti in particolare a fronte delle due caratteristiche generali che connotano l'operazione:

- a) il Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau* è, attualmente, una realtà già esistente che svolge da decenni l'attività che andrà a svolgere anche la società

consortile *in house* che si andrà a trasformare. Tuttavia, a fronte delle innovazioni normative del D.lgs. 175/2016 e delle ulteriori novità legislative, anche di natura regionale, è necessario l'adeguamento del Consorzio con attività esterna, che inevitabilmente lo porta verso la trasformazione in una società controllata analogamente dagli Enti oggi consorziati, in modo da rendere la nuova società *in house*, rilanciando l'attività consortile mediante un soggetto moderno, elastico, trasparente e attrattivo per eventuali ulteriori nuovi soci pubblici.

- b) a fronte delle necessità di adeguamento normativo e delle ulteriori motivazioni - che si esporranno nel dettaglio in seguito -, gli Enti controllanti, tenuto conto delle specifiche attività che andrà a svolgere la società consortile, non sono in grado di svolgere direttamente, attraverso la struttura interna alle singole Amministrazioni pubbliche, le attività in campo culturale e turistico che verranno svolte dalla società. Parimenti, in linea generale le realtà limitrofe a quella vicentina sono dotate di una struttura o di un soggetto esterno che svolga tali attività e funzioni: si pensi, tra gli altri a Verona (Destination Verona & Garda Foundation), Belluno (Fondazione DMO Dolomiti Bellunesi e Provincia di Belluno), Venezia (Vela Spa), Cavallino Treporti (Società turistica del Cavallino Srl), Bassano del Grappa (VI) (SIS Srl). Per come si vedrà, la scelta degli Enti controllanti, nel contesto provinciale di Vicenza, è ricaduta sulla società *in house* nella forma di società consortile a responsabilità limitata per tutte le implicazioni positive che ne derivano in tema di adeguamento normativo, trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed elasticità dello strumento giuridico individuato.

Parere preventivo della Corte dei Conti art. 5 TUSP

La necessità del parere preventivo è stato affrontato nella pronuncia delle Sezioni Riunite di Controllo della Corte dei Conti n. 19/2022, che ha enunciato il principio interpretativo secondo il quale «*l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei Conti [...] non riguarda le operazioni di trasformazione tra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della*

posizione di socio».

La trasformazione eterogenea in oggetto, differentemente dal caso di cui alla pronuncia n. 19/2022, è relativa a un caso in cui l'amministrazione pubblica non è *stricto sensu* socio del soggetto originario, ma consorziato, in quanto il soggetto in via di trasformazione è un consorzio con attività esterna, forma non regolata dal D.lgs. 175/2016.

Tuttavia, vi sono alcuni specifici elementi peculiari da tenere in considerazione, atteso che la trasformazione eterogenea del consorzio in società di capitali in oggetto:

- non prevede la costituzione di un nuovo soggetto giuridico ma si limita ad adeguare il precedente consorzio alle prescrizioni del D.lgs. 175/2016.
- prevede una sostanziale continuità, quanto all'oggetto e alle finalità sociali, tra il consorzio e la società *in house* trasformanda.
- non prevede, al momento della costituzione, una modifica soggettiva dei soggetti che compongono il soggetto in corso di trasformazione: tutti gli Enti già oggigiorno consorziati diverranno soci.
- pur tuttavia la trasformazione prevede comunque, almeno da un punto di vista strettamente formale, l'acquisizione della qualifica di socio che prima non era tecnicamente posseduta dai consorziati.

Qualora si ritenesse che l'esame di questa fattispecie debba tradursi in uno scrutinio sostanziale piuttosto che formale del contenuto giuridico delle posizioni di consorziato e socio, si segnala quanto sostenuto dalle Sezioni Riunite di Controllo della Corte dei Conti nella recente pronuncia n. 11/2024 in merito alla necessità di parere preventivo nella trasformazione di un associazione in società di capitali. Al punto 25 la Corte chiarisce come l'ambito applicativo del parere preventivo sia sostanzialmente delimitato «*ai soli momenti [...] in cui l'amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio».*

Nel caso del consorzio che viene trasformato in società, si riprendono le considerazioni fatte poc'anzi, ribadendo che il rapporto tra il consorzio e il consorziato è

in larga parte affine al rapporto tra socio e società di capitale e, inoltre, che tale affinità è relativa anche ad ulteriori aspetti quali, a titolo esemplificativo, relativi ad obblighi di contribuzione, responsabilità e autonomia patrimoniale.

Pertanto, ci si rimette favorevolmente ad ogni decisione della Corte sul punto, sia qualora essa ritenga che non sia necessario il suo parere preventivo, sia che ritenga necessario analizzare nello specifico le motivazioni analitiche che si espongono di seguito.

Gli oneri di motivazione analitica

Gli oneri di motivazione analitica, previsti dall'art. 5 del D.lgs. 175/2016, rappresentano, pertanto, la misura fondamentale per garantire la trasparenza e la responsabilità nelle decisioni riguardanti la trasformazione giuridica del Consorzio da parte delle amministrazioni pubbliche che sono chiamate ad assumere tali decisioni. L'obbligo normativo si traduce nella necessità di motivare, in modo chiaro e dettagliato, ogni passaggio decisionale, evidenziando le ragioni che rendono tale scelta, oltre che legittima, anche economicamente e strategicamente opportuna.

La motivazione analitica è volta a dimostrare che la trasformazione eterogenea risponde all'interesse pubblico specificamente individuato e alle correlate finalità istituzionali. È necessario, quindi, spiegare le ragioni per le quali l'obiettivo non possa essere raggiunto attraverso strumenti alternativi. Si tratta di un processo che richiede, inoltre, un'accurata analisi di fattibilità, con uno studio dettagliato dei costi e dei benefici, per garantire che la scelta sia la più vantaggiosa sotto il profilo economico e sostenibile nel lungo periodo.

Oltre agli aspetti giuridici ed economici, l'obbligo di motivazione analitica impone di valutare l'impatto della scelta sul mercato, con particolare attenzione che l'operazione non crei distorsioni alla concorrenza e che venga garantito il rispetto dell'interesse pubblico, che può essere assicurato attraverso lo svolgimento di prestazioni di natura privatistica da parte del soggetto in house (la costituenda società consortile a responsabilità limitata). In sostanza, è opportuno dimostrare che con la trasformazione

eterogenea si evita sia di costituire un nuovo soggetto pubblico non necessario, sia di porre a carico dei bilanci pubblici dei soci nuovi oneri per perseguire delle finalità istituzionali che possono essere perseguiti utilizzando il soggetto che risulta dalla trasformazione del Consorzio già esistente.

2. Analisi del contesto normativo

Disciplina della trasformazione eterogenea: art. 2500-septies c.c.

La trasformazione eterogenea, disciplinata dall'art. 2500-septies c.c., riguarda il passaggio di un ente collettivo non societario quale è il consorzio con attività esterna (art. 2612 cc) *Vicenza è - convention and visitors bureau*, a una forma societaria, quale la costituenda società consortile a responsabilità limitata (SCARL).

Questo tipo di trasformazione implica un cambiamento sia nella struttura organizzativa, sia nella disciplina normativa applicabile. Il consorzio, ente caratterizzato dalla collaborazione tra imprese¹ per uno scopo comune, si evolve in una società dotata di personalità giuridica e organizzata per fini economici, rispettando le regole societarie e le finalità istituzionali degli Enti soci.

La trasformazione richiede una delibera dell'Assemblea dei consorziati, adottata secondo le modalità previste per le modifiche statutarie, e l'adeguamento dello statuto ai requisiti del nuovo modello societario. Inoltre, sono necessari il consenso unanime dei partecipanti, l'iscrizione della trasformazione nel Registro delle Imprese e il rispetto delle normative fiscali e tributarie. L'obiettivo principale è preservare la continuità dei rapporti giuridici e patrimoniali esistenti, evitando lo scioglimento dell'ente e l'apertura di un soggetto giuridico *ex novo*.

¹ Sebbene l'art. 2602 c.c. nel definire il "consorzio" faccia riferimento a "imprenditori", la giurisprudenza ha superato l'interpretazione letterale dell'art. 2602 c.c., riconoscendo che a determinate condizioni - riportate in più punti di questa relazione - le amministrazioni pubbliche possono essere qualificate come soggetti con finalità economiche o gestionali anche se non rientrano in senso stretto nella nozione di "imprenditore".

Inquadramento giuridico delle società *in house providing* ai sensi del D.lgs. 17/2016 e del D.lgs. 36/2023

La società *in house providing*, regolamentata dal Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (TUSP, D.lgs. 175/2016) e dal Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 36/2023), rappresenta un modello di gestione diretta da parte della Pubblica Amministrazione per garantire l'erogazione di servizi pubblici in modo efficiente e sotto controllo pubblico.

Le caratteristiche essenziali che devono contraddistinguere le società *in house* sono le seguenti:

- *controllo analogo* degli Enti soci a capitale pubblico: gli enti pubblici soci devono esercitare il controllo sulla società *in house* equivalente a quello sui propri servizi interni (art. 16, D.lgs. 175/2016; art. 10, D.lgs. 36/2023);
- *capitale interamente pubblico*, salvo deroghe: la società deve avere un capitale sociale detenuto esclusivamente da amministrazioni pubbliche, escludendo ogni partecipazione privata, salvo questa sia espressamente prevista da norma di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo, potere di voto e/o esercizio di un'influenza determinante (art. 16, co. 3, D.lgs. 175/2016);
- *l'attività della società deve essere svolta in prevalenza per gli Enti soci a capitale pubblico*: la società deve svolgere almeno l'80% della propria attività per gli Enti pubblici controllanti, con eventuali attività marginali verso terzi (art. 16, co. 3, D.lgs. 175/2016);
- *autonomia limitata dalle finalità istituzionali degli Enti soci a capitale pubblico*: la società è soggetta alla direzione e supervisione continua delle Amministrazioni socie, con strumenti che garantiscono il controllo analogo e decisioni strategiche in linea con gli obiettivi pubblici (art. 16, co. 1, D.lgs. 175/2016);
- *obbligo del rispetto della normativa sui contratti pubblici*: le società *in house* devono rispettare il Codice dei contratti pubblici per l'affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 10 e art. 192, D.lgs. 36/2023);

- *modalità specifiche di affidamento diretto da parte degli Enti soci a capitale pubblico*: gli Enti pubblici che sono soci e che esercitano il controllo analogo, possono affidare incarichi alla società *in house* senza gara, purché siano soddisfatti i criteri europei di controllo analogo e prevalenza dell'attività (art. 16, D.lgs. 175/2016; art. 10, D.lgs. 36/2023);
- *specifici obblighi di trasparenza e rendicontazione*: la società *in house* deve garantire la massima trasparenza verso i cittadini e gli Enti soci, in linea con il principio di economicità ed efficienza costituzionalmente individuato (art. 22 e 23, D.lgs. 175/2016);
- *obbligo del rispetto del diritto comunitario*: la società *in house* deve rispettare le indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, tra cui la sentenza Teckal (C-107/98), che ha definito i criteri fondamentali per il modello *in house*.

3. Stato attuale del consorzio

Inquadramento storico del Consorzio

Vicenza è - *convention and visitors bureau* nasce nel 1991 come *Destination Management Organisation* (DMO) con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il turismo nella provincia di Vicenza. Con l'adozione della legge regionale n. 13/1994 sull'organizzazione del sistema turistico regionale, il consorzio si struttura come consorzio misto con la partecipazione di imprese del settore turistico, associazioni di categoria, Camera di Commercio di Vicenza, Provincia di Vicenza, numerosi comuni della provincia e Fiera di Vicenza SpA (oggi incorporata in IEG SpA). Nel 1997 parallelamente al consorzio viene creato un Consorzio di Imprese turistiche - a dispetto del nome previsto anche in forma di SCARL o SCApA - ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 13/1994 (ora art. 18 L. R. n. 11/2013) partecipato da soggetti privati e dal Consorzio Vicenza è - *convention and visitors bureau*. L'evoluzione della normazione regionale con la L.R. n. 33/2002 mantiene la logica del consorzio misto, inserendo il requisito che la somma delle quote sociali detenute dagli enti pubblici deve essere minoritaria. Per quanto tale

normativa non sia mai stata abrogata, l'indirizzo regionale sulla governance del turismo è profondamente mutato con l'adozione della legge regionale n. 11/2013 che ha visto l'introduzione delle destinazioni turistiche (art. 2 c. 1 lett. c) e dei loro organismi di gestione - OGD (art. 9). Questa scelta andava nel senso di una deistituzionalizzazione della gestione del turismo optando per una costruzione più leggera costituita da tavoli di lavoro misti pubblici e privati. Tuttavia tale proposito non ha avuto riscontro nei fatti dal momento che in quasi tutti i casi l'OGD si è affiancata al precedente soggetto costituito secondo la normativa del 1994. A livello regionale tra questi due soggetti vi è un rapporto diversificato. Dall'elenco aggiornato al 28 aprile 2025 della Regione del Veneto²:

- Nel caso di Belluno il soggetto consortile costituito secondo la normativa 1994 è stato recentemente trasformato in fondazione ed è capofila dell'OGD "Fondazione DMO Dolomiti Bellunesi". Similmente nel caso di Treviso il "Consorzio di Promozione Turistica Marca Treviso" è stato trasformato in fondazione e affianca la DMO che è coordinata da Provincia di Treviso, Comune di Treviso e CCIAA di Treviso e Belluno.
- Nel caso di Verona è stato costituito un soggetto ad hoc, la fondazione "Destination Verona & Garda Foundation", che è subentrata quale capofila delle OGD "DMO Lago di Garda" e "Verona".
- Nel caso di Chioggia è stata recentemente costituita una nuova fondazione "Fondazione DMO Chioggia Tourism", tuttavia il soggetto referente dell'OGD è ancora formalmente il Comune di Chioggia.
- Nel caso di Venezia e Cavallino Treporti il governo delle due OGD è formalmente in capo al Comune, mentre la gestione operativa è affidata a società in house delle amministrazioni.
- Nel caso delle OGD della provincia di Vicenza, queste sono tutte coordinate da enti pubblici: Provincia di Vicenza per l'OGD "Terre vicentine", Comune di Thiene per l'OGD "Pedemontana veneta e colli" e Spettabile reggenza dei sette Comuni per l'OGD "Montagna veneta - altopiano di Asiago 7 Comuni". In tutti questi casi

²

https://www.regione.veneto.it/documents/10813/13693570/NEW_indirizzi+OGD_sitoRdV_28+aprile+2025.xlsx/9a28470e-8749-4276-8c63-64e811fc23b6

parallelamente esiste un ente operativo rispettivamente: il Consorzio Vicenza è, che preesisteva alla creazione delle OGD, l'Associazione Pedemontana veneta e colli, e la Fondazione Asiago 7 Comuni costituite dopo la creazione delle OGD.

Questa moltiplicazione è anche dipesa dalla decisione della Regione del Veneto di subordinare la finanziabilità della attività delle OGD al fatto che queste «*abbiano adottato una forma costitutiva con soggettività giuridica propria rappresentativa dei soggetti partecipanti (quindi non il singolo ente pubblico) o si avvalgono, sulla base di un rapporto stabile e continuativo, di un soggetto attuatore con soggettività giuridica in una delle forme previste dalla legislazione vigente*

Storicamente il Consorzio ha riunito enti pubblici, organismi e operatori privati, coordinando attività di promozione, commercializzazione, formazione e accoglienza turistica.

Seguendo le linee guida stabilite da un apposito Piano di marketing, il Consorzio realizza iniziative strategiche per rafforzare l'attrattività del territorio, tra cui:

- partecipazione a fiere e workshop in Italia e all'estero;
- organizzazione di *educational tour* e *familiarisation trip* per giornalisti e tour operator;
- sviluppo della destinazione congressuale attraverso il settore MICE;
- gestione di eventi e manifestazioni turistiche;
- servizi di prenotazione alberghiera e ristorazione per congressi e meeting;
- incontri B2B tra operatori del settore;
- accoglienza di delegazioni estere ospitate dagli enti soci;
- campagne promozionali per il turismo vicentino.

Dal 2002, il Consorzio gestisce anche gli Uffici IAT (Informazione e Accoglienza Turistica) per conto dell'Amministrazione Provinciale e successivamente per il Comune di Vicenza e di Recoaro Terme.

Nel tempo, ha sviluppato specifici rami d'azienda per la valorizzazione di diversi settori turistici:

- *Vicenza Film Commission*, per attrarre produzioni cinematografiche e audiovisive;
- *Vicenza Sport Commission*, dedicata alla promozione dello sport e del turismo sportivo;
- *MICE³ - Convention Bureau*, per il turismo congressuale e gli eventi aziendali;
- *Progetto Comuni De.Co.*, per la valorizzazione delle denominazioni comunali d'origine;
- *Turismo Industriale*, per la promozione delle eccellenze produttive locali.

Come già accennato, accanto al Consorzio, opera “Vicenza è - Soc. Consortile a responsabilità limitata”, costituita nel 1997 in conformità con la Legge regionale 13/1994. Questa società ha operato in sinergia con *Vicenza è - conventions and visitors bureau*, integrando l'intervento regionale con quello degli enti locali nella promozione turistica del territorio vicentino. Tuttavia, questa società consortile non è oggetto della trasformazione eterogenea relativa al consorzio.

L'idea di creare un consorzio dedicato alla promozione del territorio fu del compianto Vladimiro Riva che - sostenuto dall'allora Presidente della Camera di Commercio Danilo Longhi - con lungimiranza intuì l'importanza di un ente capace di coordinare e valorizzare le eccellenze architettoniche, culturali, storiche ed enogastronomiche della provincia.

Il Consorzio ha svolto fino al 2023 la gestione organizzativa ed operativa dell'OGD Terre Vicentine per conto della Provincia di Vicenza, come risulta dalle pubblicazioni sugli enti controllati dell'amministrazione provinciale⁴. Tra il 2023 e il 2025 la Camera di Commercio di Vicenza e la Provincia di Vicenza⁵ hanno cessato di far parte del Consorzio Vicenza è.

Parallelamente tra il dicembre 2024 e il gennaio 2025 le tre OGD della provincia, la Provincia di Vicenza (DPP n. 3/2025) e la CCIAA di Vicenza (DGC del 19/12/2024) hanno avviato la costituzione di un tavolo di lavoro per coordinare la gestione delle

³ Meetings, Incentives, Conference and Exhibitions

⁴

<https://www.provincia.vicenza.it/ente/amministrazione-trasparente/enti-controllati/enti-di-diritto-privato/consorzio-vicenza-e>

⁵ Relazione illustrativa al rendiconto della gestione anno 2024 pag. 37
https://www.provincia.vicenza.it/ente/consiglio/area-riservata-consiglio/14-aprile-2025-ore-19-00-consiglio-provinciale-documentazione/2_Rendiconto_2024_All_2_Relazione.pdf

destinazioni turistiche, garantendo, nelle more della sua costituzione, una gestione unitaria e condivisa delle attività propedeutiche alla costituzione del Soggetto con personalità giuridica deputato a implementare e gestire le attività e le politiche per il Turismo nel territorio della Provincia di Vicenza.

Natura giuridica e attività svolta

Vicenza è - *conventions and visitors bureau* (di seguito anche soltanto “Consorzio Vicenza è” o “Consorzio”), come previsto dallo Statuto (che rimanda agli articoli 2612-2615⁶ c.c.), è un *consorzio con attività esterna* che presenta specifiche caratteristiche.

In primo luogo, il Consorzio ha rappresentanza verso l'esterno. Il consorzio con attività esterna può convenire in giudizio in persona di coloro ai quali lo statuto attribuisce la presidenza o la direzione, anche se la rappresentanza legale del consorzio è attribuita ad altre persone. Ne consegue che, in caso di giudizio, i singoli consorziati non hanno legittimazione attiva e passiva, mentre questa è posta in capo solamente al consorzio nella persona del presidente o del direttore. Nel caso del Consorzio attuale è l'art. 15 dello statuto che assegna al Presidente *pro tempore* la rappresentanza sia di fronte ai terzi, sia in giudizio.

In secondo luogo, relativamente alla responsabilità per i debiti del Consorzio, si precisa che: i contributi dei consorziati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo consortile; per tutta la durata del consorzio, i consorziati non possono chiedere la divisione del fondo; i creditori particolari dei consorziati non possono far valere pretese nei confronti del fondo consortile; per le obbligazioni assunte in nome del consorzio risponde solamente il consorzio con il fondo consortile; per le obbligazioni assunte per conto dei consorziati la responsabilità è in capo ai consorziati in solidi con il fondo consortile.

È importante segnalare che il Consorzio attuale è una amministrazione pubblica, vale a dire che è inserito nella sezione “Agenzie ed enti per il turismo” dell'*Elenco delle*

⁶ Il riferimento normativo al consorzio con attività esterna è contenuto nel codice civile agli articoli dal 2612 al 2615-bis, nella sezione intitolata “Dei consorzi con attività esterna” e nella relativa sezione bis.

amministrazioni pubbliche che rientrano nel Conto economico consolidato dello Stato in base alla definizione di cui ai paragrafi 2.68 e 2.69 del Regolamento CR n. 2223/96 che definisce il Sistema Europeo dei Conti, come recepito dal legislatore nazionale con l'art. 1 comma 2 della Legge n. 196/2009 e predisposto dall'ISTAT.

L'attuale Consorzio non rientra, pertanto, nelle categorie di soggetti che possono essere qualificati quali società *in house*, non presentando le caratteristiche formali previste dall'art. 16 del D.lgs. 175/2016.

Composizione dei soci e sue recenti evoluzioni

Il fondo consortile ammonta a 24.790,00 €, composto come segue:

SOCIO	IMPORTO	%
COMUNE DI VICENZA	€21.691,00	87,49%
COMUNE DI RECOARO	€1.033,00	4,17%
COMUNE DI LONIGO	€1.033,00	4,17%
COMUNE DI MONTECCHIO MAGGIORE	€1.033,00	4,17%
	€24.790,00	100,00%

Nei mesi recenti, in vista della trasformazione eterogenea del consorzio in società *in house providing* dei soci pubblici, tutti i soci privati hanno deciso di recedere dal Consorzio, in modo che potesse essere garantito il requisito previsto dall'art. 16 comma 1 D.lgs. 176/2015, per il quale la società *in house providing* non prevede la partecipazione di capitale privato, eccezion fatta per le specifiche deroghe previste. In conseguenza della fuoriuscita dei privati, l'assetto dell'attuale Consorzio rispetta il requisito dell'assenza di capitale privato.

Occorre, inoltre, evidenziare che lo Statuto dell'attuale Consorzio prevede il diritto di voto capitario dei soci consorziati: attualmente non vi è, quindi, un meccanismo, in sede costitutiva e deliberativa assembleare, che valorizzi le quote detenute dal singolo Ente.

Attività di rilevanza pubblica gestite dal consorzio

Il Consorzio, pur non essendo qualificato quale società *in house* degli Enti soci, svolge tuttavia alcuni servizi di interesse generale in ambito turistico, come previsto dall'art. 3 comma 1 dello statuto, per il quale il Consorzio “*ha lo scopo di promuovere e supportare ogni azione diretta ad incrementare il turismo nel Vicentino nelle sue diverse espressioni (culturale ed artistico, enogastronomico, paesaggistico, prodotti tipici anche dell'artigianato artistico, della cultura industriale passata e presente, sportivo ecc) operando direttamente o attraverso l'intervento degli organismi pubblici competenti*”.

Le attività di rilevanza pubblica attualmente svolte dal Consorzio sono le seguenti:

- convenzione tra Comune di Vicenza e Consorzio per la gestione del servizio “IAT – Vicenza” (informazione e accoglienza turistica e della comunicazione) stipulata l’1.04.2021 e prorogata l’1.01.2024;
- convenzione tra Comune di Vicenza e Consorzio per la gestione del servizio di biglietteria e call center del servizio museale stipulata l’1.04.2023;
- convenzione tra Comune di Recoaro Terme e Consorzio per la gestione di attività di informazione e accoglienza turistica per gli anni 2024-2027 stipulata l’8.04.2024.

A fronte di tali servizi di interesse generale, lo statuto del Consorzio prevede, tuttavia, che il Consorzio possa svolgere anche alcune attività di produzione di servizi che in alcuni casi non sono strettamente necessarie al perseguitamento delle finalità istituzionali degli enti controllanti [ad esempio: «*predisporre offerte turistiche complessive e coordinate; curare la prestazione di servizi turistici (accoglienza, assistenza, prenotazione, commercializzazione e organizzazione di manifestazioni) in forma permanente o anche occasionale; effettuare la compravendita di qualsiasi tipo di pubblicazione e di materiale promozionale, di souvenirs e prodotti tipici e artigianali*»]. Tuttavia, alcune di queste previsioni contenute nello statuto rispettano il requisito dell'art. 4 comma 1 del D.lgs. 175/2016 relativo alle finalità perseguitibili attraverso la partecipazione degli enti pubblici in imprese in quanto tali competenze sono state delegate dalla Regione del Veneto ai Comuni - attualmente con le leggi regionali n. 11/2013 e n. 45/2017 e le relative

disposizioni attuative - oppure rientrano tra quelle del servizio IAT come definito dalla Dgr n. 472 del 14.04.2020 attuativa della legge regionale n. 11/2013.

4. Motivazioni e vincoli giuridici della trasformazione

Necessità di adeguamento agli strumenti giuridici più idonei per il raggiungimento degli obiettivi pubblici

Il Consorzio allo stato attuale non è in grado di soddisfare i requisiti per essere considerato società *in house* delle Amministrazioni partecipanti: necessita, pertanto, di essere adeguato al raggiungimento degli obiettivi pubblici, che sono contraddistinti dalla necessità, da parte dei soci, di dotarsi di una società che svolga le funzioni di centro operativo per i servizi di natura turistica di competenza dei Comuni aderenti.

Il Consorzio deve essere adeguato sotto plurimi aspetti.

L'attuale forma giuridica del Consorzio - quella di consorzio con attività esterna ex art. 2612 c.c. - non è conforme ai requisiti richiesti dall'art. 3 comma 1 D.lgs. 175/2016, per il quale *“Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.”*

Pertanto, al fine di fare in modo che la partecipazione pubblica degli Enti pubblici soci rispetti i requisiti sopra indicati, il Consorzio deve essere necessariamente adeguato a tale disciplina normativa e trasformato in società per azioni o in società a responsabilità limitata.

In secondo luogo, come già detto poco sopra, il Consorzio attuale, sulla base delle disposizioni statutarie, svolge e/o può svolgere delle funzioni sia di natura istituzionale sia funzioni di natura commerciale, privatistica, estranee alle finalità degli Enti soci.

Di conseguenza, è necessario adeguare lo Statuto riferendo l'oggetto sociale esclusivamente alle finalità istituzionali degli Enti pubblici, nel rispetto delle ulteriori limitazioni ex art. 4, commi 2 e 4, D.lgs. 175/2016 che prevede che l'oggetto sociale della

società *in house* debba essere riferito esclusivamente a: “*produzione di un servizio di interesse generale; autoproduzione di servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici*”.

A ciò si aggiunga l’ulteriore necessità di introdurre nella società consortile dei meccanismi in grado di garantire il rispetto dei requisiti previsti dall’art. 16 D.lgs. 175/2016, del tutto assenti nell’assetto statutario attuale. Occorre, pertanto, modellare il Consorzio trasformato per:

- tutelare il controllo analogo congiunto da parte degli Enti soci, predisponendo un sistema di voto per partecipazione al capitale sociale e non per teste come nel Consorzio attuale;
- prevedere che il Consiglio di Amministrazione sia integralmente di nomina degli Enti pubblici soci;
- disporre che il capitale possa essere esclusivamente pubblico, eccezion fatta per le partecipazioni private disposte da norma di legge che non possono, comunque, porre il voto o esercitare influenza dominante sul Consorzio. Anche sotto tale aspetto il Consorzio deve essere adeguato, in quanto attualmente, sebbene i soci privati abbiano tutti receduto, non è previsto a livello statutario alcun limite all’ingresso di privati nella compagine consortile;
- prevedere una clausola per cui oltre l’ottanta per cento del fatturato del Consorzio deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti affidati al Consorzio dagli Enti pubblici soci. L’art. 16 comma 3 D.lgs. 175/2016 prevede esplicitamente l’obbligo di introduzione di tale clausola nello Statuto, attualmente assente nello Statuto del Consorzio.

Razionalizzazione della gestione e miglioramento dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa

Le modalità di trasformazione eterogenea del Consorzio devono garantire, inoltre, la razionalizzazione della gestione e il miglioramento dell'efficienza amministrativa rispetto alle finalità istituzionali che le Amministrazioni socie conferiranno alla società *in house*, nel rispetto dei principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Nello specifico, il rispetto di tali principi, oltre che sulla base delle considerazioni di natura economico-finanziaria che si esporranno in seguito, sarà assicurato dal fatto che la società consortile non è il risultato della costituzione di una nuova società, bensì della trasformazione eterogenea di un soggetto che non rispetta la normativa sulle partecipazioni pubbliche - in particolare i requisiti previsti dal D.lgs. 175/2016 - in un soggetto, la società consortile, pienamente conforme agli obblighi di legge.

Inoltre, i soci che costituiranno la società *in house* a seguito della trasformazione, saranno gli attuali consorziati: non vi sarà, dunque, una modifica, almeno iniziale, delle quote sociali già del fondo consortile e successivamente del capitale sociale della società *in house*. Da questo punto di vista l'operazione sarà del tutto neutra, fermo restando che il sistema di voto - e dunque l'influenza in seno alla società esito della trasformazione - risponderà alle quote di capitale sociale, in modo che le modalità in cui verrà esercitato il controllo analogo corrispondano alle partecipazioni sociali degli Enti.

Con la trasformazione del Consorzio esistente in società consortile, le Amministrazioni pubbliche proprietarie potranno offrire una serie di servizi a loro demandati che attualmente - con l'organico e le competenze interne alle Amministrazioni in campo turistico e negli ulteriori campi e finalità istituzionali definite all'interno del nuovo Statuto - esse non sono in grado di offrire con continuità e flessibilità. Vi è, infatti, una specifica esigenza delle Amministrazioni di svolgere in modo più strutturato, organico e professionale i servizi turistici mediante la società *in house*.

In tale assetto sarà quindi rispettato il principio stabilito dall'art. 4 comma 1 D.lgs.

175/2016 che non consente la duplicazione di Enti per servizi già svolti all'interno dell'Amministrazione: infatti, nessuna delle Amministrazioni ha al proprio interno una struttura stabile in grado di soddisfare tali esigenze pubbliche, se non attraverso il Consorzio stesso, che tuttavia necessita della ristrutturazione e dell'adeguamento normativo individuato.

Come sarà meglio esposto nella parte economica, la trasformazione del Consorzio è volta a razionalizzare e a limitare al massimo grado aumenti di costi in capo alle Amministrazioni comunali socie, che potranno quindi usufruire di un soggetto già esistente, sebbene trasformato e nel pieno possesso dei requisiti della società *in house*, per svolgere finalità istituzionali ora non consentite.

Inoltre, con la costituzione della società *in house* gli Enti trarranno beneficio sotto il profilo dell'efficienza e dell'economicità perché potranno, attraverso l'esercizio congiunto delle funzioni societarie, svolgere attività utilizzando un unico soggetto, con conseguenti economie di scala - e relative riduzioni nei costi - che non si potrebbero ottenere qualora le funzioni fossero svolte separatamente da ciascun Ente.

Ancora, sotto il profilo dell'efficienza, saranno ulteriormente incrementate le forme di collaborazione istituzionale in una materia, quella turistica, nella quale la collaborazione tra Enti locali della stessa area turistica comporta evidenti vantaggi per tutto il territorio rispetto a una gestione separata e frammentaria dei singoli Comuni.

A ciò va aggiunta la possibilità, che sarà oggetto di previsione statutaria, che ulteriori Enti locali possano in futuro entrare a far parte della società: in questo modo, oltre a finanziare ulteriormente la società *in house* esito della trasformazione, sarà possibile rafforzare le collaborazioni tra Enti locali nell'esercizio delle funzioni turistiche, con ulteriori benefici in termini di efficienza ed economicità.

La società *in house* potrà, inoltre, essere il veicolo societario tramite il quale realizzare quei programmi, stabiliti in particolare dalla legislazione regionale (a titolo esemplificativo, ex art. 9, comma 1, L.R. Veneto 11/2013) che necessitano, per la loro realizzazione, la presenza di un soggetto operativo che si occupi del coordinamento delle politiche

turistiche delle destinazione turistica.

Necessità di coinvolgimento di soggetti privati

La società consortile esito della trasformazione non potrà, in virtù della prescrizione di legge ex art. 16 D.lgs. 175/2016, prevedere la partecipazione di capitale privato, salvo le deroghe previste. Il Consorzio trasformato prevederà una modalità di coinvolgimento del privato nel processo partecipativo rispettoso del dettato normativo. La previsione di questo tipo di partecipazione, che dovrà necessariamente essere di natura consultiva - senza alcun potere di voto, influenza dominante o partecipazione in qualità di membro dell'Assemblea o del CdA - potrebbe rivelarsi opportuna nella particolare situazione del comparto turistico, nel quale il coinvolgimento e la collaborazione degli *stakeholders* privati è utile ai fini del raggiungimento degli obiettivi e delle finalità istituzionali della società *in house*.

Inoltre, in taluni casi, la legislazione regionale veneta prevede nelle funzioni di competenza della società consortile il coinvolgimento dei privati, come nel caso dell'art. 9, comma 2, L.R. 11/2013 ove, in relazione alle organizzazioni di gestione della destinazione (OGD), è previsto che *“Ciascuna organizzazione di gestione della destinazione opererà secondo le moderne forme di presidio delle destinazioni per creare sinergie e forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati coinvolti nel governo delle stesse e nello sviluppo dei prodotti turistici”*. La società consortile dovrà dunque far fronte a questa esigenza, mettendosi a disposizione per l'adempimento delle disposizioni regionali in materia di turismo e al contempo rispettando l'obbligo di escludere il capitale privato dalla partecipazione al capitale sociale.

Superamento del finanziamento a regime

Il Consorzio viene attualmente finanziato a regime mediante una quota annuale versata dagli Enti soci: questa modalità di finanziamento dovrà essere modificata e adattata alla nuova struttura societaria.

Quindi, a seguito della trasformazione, sarà possibile finanziare l'attività della società

consortile mediante affidamenti *in house* ex art. 7 comma 2 D.lgs. 36/2023, in base al quale le stazioni appaltanti possono affidare direttamente a società *in house* servizi nel rispetto dei principi generali dei contratti pubblici. Pertanto, per ciascun affidamento gli Enti soci adotteranno un provvedimento motivato nel quale daranno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.

Dunque, in piena conformità al Codice dei contratti pubblici, la società consortile sarà finanziata dagli Enti soci mediante l'attribuzione di risorse per progetti rispondenti a specifici interessi pubblici e alle finalità istituzionali della società, con affidamento diretto *in house*.

Ciò premesso, appare chiaro che, a prescindere dalla forma con la quale sarà corrisposto, ogni tipo di finanziamento dovrà essere collegato all'esecuzione puntuale descritta di uno specifico servizio di interesse pubblico.

Compatibilità con la normativa regionale per il finanziamento delle OGD

Come anticipato, un elemento essenziale che contraddistinguerà la società consortile all'esito della trasformazione sarà la compatibilità con la normativa regionale per il finanziamento delle "organizzazioni di gestione della destinazione". Si tratta di un'esigenza necessaria che per essere perseguita e mantenuta nel tempo richiede e continuerà a richiedere una costante capacità di adattamento all'evoluzione disomogenea e non lineare della prassi amministrativa regionale in materia di turismo, caratterizzata da modifiche non sempre pienamente coerenti con la legislazione regionale di settore.

Ad esempio, da ultimo la Regione Veneto con DGR n. 1639/2023 ha pubblicato il bando *Smart Tourism Destination* in cui ha definito le modalità di richiesta di contributo da parte delle OGD. Le richieste possono venire da OGD che «abbiano adottato una forma (...) con soggettività giuridica propria rappresentativa dei soggetti partecipanti (quindi non il singolo ente pubblico)», oppure da parte di quello che la singola OGD ha individuato

quale «*soggetto attuatore con soggettività giuridica in una delle forme previste dalla legislazione vigente*» di cui l'OGD si avvale «*sulla base di un rapporto stabile e continuativo*».

In sostanza, la Regione, non potendo finanziare direttamente le OGD, poiché esse non sono un soggetto giuridico, con questo atto amministrativo ha chiesto che ciascuna OGD indicasse il soggetto giuridico attuatore del progetto da finanziare. La Regione, nel testo del bando nel quale precisa quali requisiti deve avere il soggetto attuatore, rinvia alla definizione dell'art. 1 c. e) dell'Allegato I.1 al D.lgs. 36/2023 [Codice dei contratti pubblici] e in particolare esso deve essere un “*organismo di diritto pubblico*”.

5. Esclusione di altre forme giuridiche e societarie

Per definire quale sia la migliore forma giuridica che il Consorzio può assumere è necessario esaminare una molteplicità di istituti e forme giuridiche che potrebbero essere utilizzate, sia societarie, sia non societarie. Nel panorama regionale e nazionale i modelli più diffusi sono quello della società pubblica (es. Azienda speciale IDM Südtirol - Alto Adige, Trentino Marketing SRL Unipersonale, DMO Turismo Piemonte SCARL); della Fondazione (es. Fondazione Bologna Welcome, Fondazione Arezzo in Tour Destination, Verona & Garda Foundation) e del Consorzio civilistico, forma attuale di Vicenza è - *convention and visitors bureau*.

Vincoli di motivazione analitica e razionalizzazione delle partecipazioni

Prima di trattare individualmente ciascuna delle principali forme utilizzabili, è anzitutto opportuno precisare che, per quanto riguarda le società, il D.lgs. 175/2016 ha esplicitato che la decisione di un Ente pubblico di partecipare a un soggetto giuridico è sottoposta a più stringenti condizioni e requisiti rispetto alla partecipazione ad altri soggetti.

Nello specifico, come già brevemente anticipato, l'art. 5 del D.lgs. 175/2016 impone di motivare in modo analitico e stringente questa scelta⁷.

⁷ In particolare, l'art. 5 del D.lgs. 175/2016 stabilisce che «l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica [...] 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

Nel D.lgs. 175/2016, fin dall'art. 1, comma 1, il legislatore fa riferimento alla partecipazione in “società”: «*Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta*». Questa formulazione e la sistematica del disposto normativo ha portato parte della dottrina⁸ a sostenere la posizione, ora assolutamente minoritaria, per la quale l’Ente locale non sarebbe tenuto a rispettare tali condizioni e requisiti nel caso in cui la partecipazione sia in un soggetto che non è una società ma in altro soggetto quale, ad esempio, un’associazione o una fondazione.

La Corte dei Conti ha specificato, con proprie successive pronunce⁹, che *la costituzione di enti non societari sarebbe comunque sottoposta a oneri di motivazione analoghi a quelli previsti dall’art. 5 del D.lgs. 175/2016 per le società a partecipazione pubblica*. La motivazione analitica richiede di prendere in considerazione le ragioni, le finalità istituzionali e la coerenza con gli strumenti di razionalizzazione delle partecipate che motivano la costituzione di un nuovo soggetto o la trasformazione di un soggetto esistente.

A questo ragionamento va aggiunto che la trasformazione (o la costituzione di nuovo soggetto) a prescindere dalla forma giuridica, con funzioni analoghe o parallele a quelle già esercitate da soggetto già esistente e attivo sarebbe operazione del tutto incompatibile con le finalità di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche e contrario ai principi di economicità e buon andamento della pubblica amministrazione previsti dall’art. 97 della Costituzione. Infatti, in caso di attribuzione di funzioni analoghe o simili al soggetto costituendo, si avrebbe una duplicazione di costi e strutture e un

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».

⁸ Si vedano Bartolini A. 2002, “La fondazione museale in partecipazione tra enti locali e privati: il caso di Cortona”, in Aedon, *Rivista di arti e diritto on line*, 3/2002; Ibba C., Morandi, F. 2011, “La fondazione di partecipazione per la gestione di prodotti e servizi turistici”, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2, p. 171-184).

⁹ Tra gli altri, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 130/2020/PAR, ma anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 217/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia Deliberazione n. 22 /2019/PAR.

depauperamento del patrimonio pubblico.

Nello specifico, la magistratura contabile ha individuato i criteri con i quali valutare le modalità e i limiti di razionalizzazione degli enti e dei soggetti controllati o partecipati dall'Ente pubblico partecipante. Secondo quanto stabilito dalla Corte dei Conti, al fine di perseguire al massimo grado gli obiettivi di economicità e buon andamento ed evitare la duplicazione di costi, l'Ente pubblico partecipante è tenuto a operare una valutazione di tutte le proprie partecipazioni in altri soggetti, a prescindere dalla tipologia di partecipazione, dalla forma che tali soggetti rivestono e dal fatto che si tratti di soggetti di diritto pubblico o di diritto privato. Infatti, per una corretta razionalizzazione, l'Ente «*non si dovrà limitare alle società e alle partecipazioni societarie direttamente possedute dalle PP.AA. richiamate nella norma (tra cui, gli enti locali), ma dovrà estendersi [...], anche a quelle indirette*» (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 205/2015/PAR, ex pl. anche Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 217/2015/PAR.)

6. Scelta tra S.R.L. e S.p.A.

L'art. 3 del D.lgs. 175/2016 limita fortemente le tipologie di società a cui la Pubblica Amministrazione può prendere parte, consentendo soltanto la forma della società a responsabilità limitata o della società per azioni, eventualmente nelle loro versioni consortili o cooperative. Occorre quindi analizzare quale di queste tipologie di soggetto sia più pertinente alle funzioni da svolgere.

Capitale sociale e responsabilità

Le due forme societarie prevedono differenti requisiti di capitale sociale minimo. Tuttavia, per quanto riguarda il capitale sociale del soggetto esito della trasformazione, la perizia di stima indica che la situazione patrimoniale del consorzio consente tranquillamente di procedere alla trasformazione senza la necessità di apportare capitale a prescindere che si scelga la SRL o la SPA. In entrambe le tipologie, la responsabilità dei soci è limitata al capitale sottoscritto.

Struttura gestionale

Entrambe le forme possono presentare una molteplicità di assetti gestionali e organizzativi (uno o più amministratori secondo il sistema tradizionale, monistico o dualistico). Sulla base di quanto previsto dall'art. 11, commi 2 e 3 del D.lgs. 175/2016, entrambe le forme societarie potrebbero essere amministrate da un amministratore unico, o, su deliberazione motivata, da un consiglio di amministrazione di tre o cinque membri: lo Statuto deve essere adeguato a tale disposizione di legge.

Organo di revisione, sorveglianza e controllo

Tutte le società a partecipazione pubblica sono obbligate alla nomina di un revisore dei conti o di una società di revisione; tale previsione non è derogabile a prescindere dalla forma adottata. La revisione dei conti nelle società pubbliche non può essere affidata all'organo sindacale.

La s.r.l. gode di un regime meno oneroso, per cui la nomina dell'organo sindacale, anche monocratico, diventa obbligatoria solo dopo il superamento per due esercizi successivi di alternativamente 4 milioni di attivo dello stato patrimoniale, 4 milioni di ricavi dalle vendite e prestazioni o 20 occupati

Nel caso della S.p.A., al contrario, è obbligatoria la nomina di un collegio sindacale di tre o cinque membri, indipendentemente dalle dimensioni.

Attualmente il Consorzio è dotato di un collegio dei revisori: l'ipotesi del ricorso alla s.r.l. comporta minori oneri rispetto a quelli della SPA.

Accesso al mercato dei capitali

Per quanto sia un elemento distintivo fondamentale tra le due forme societarie, la possibilità di accedere al mercato dei capitali non ha molta rilevanza rispetto al caso specifico: attraverso il mercato dei capitali non può essere consentito l'ingresso di partecipazioni dei privati, se non nei limiti dell'art. 16 D.lgs. 175/2016.

Motivazione della scelta della forma consortile

L'attributo consortile identifica l'esercizio di una funzione comune da parte dei soci.

Nel contesto dell'operazione in oggetto, la motivazione della scelta appare di agevole lettura, in quanto gli Enti soci sono pressoché tutti omogenei e vincolati per legge a delle specifiche funzioni. Inoltre, il D.lgs. 175/2016 limita le funzioni dei soggetti partecipati entro l'ambito di competenza degli Enti controllanti.

La società consortile offre, inoltre, il vantaggio di poter ricorrere a disciplina mista che consente di mutuare degli istituti tipici del consorzio affiancati a quelli della società a responsabilità limitata. Ad esempio, il recesso del socio può avvenire nelle forme semplificate previste dal consorzio (in merito, cfr. Cass. Civ. 5787/1982) invece che secondo le procedure di recesso previste per una s.r.l. non consortile. L'orientamento della Cassazione è che la forma della s.r.l. (o S.p.A.) prevale in merito a quanto qualifica l'organizzazione degli organi societari, mentre la disciplina del consorzio regola i rapporti tra i consorziati e con i terzi.

Una teorica alternativa alla forma consortile avrebbe potuto essere la forma cooperativa: tuttavia, per quanto coerente con l'impostazione relativa alle società *in house*, il requisito dello scopo mutualistico ex art. 2511 c.c. rappresenta una rilevante limitazione al ventaglio di attività che il soggetto potrebbe svolgere rispetto alla sua gestione di *convention and visitor bureau*. Ci sono inoltre ulteriori rigidità come il requisito minimo di nove soci e limiti alla partecipazione individuale in termini di rilevanza della quota capitaria in assemblea.

Sintesi del confronto

In sintesi le due forme si mostrano alquanto simili rispetto alla situazione oggetto di analisi. Per un verso l'utilizzo della SRL presenta inizialmente costi di gestione inferiori che sono via via comparabili a quelli della SPA che la SRL abbia raggiunto i limiti previsti dall'art. 2477 cc (attualmente 4 milioni di fatturato o 20 unità di occupati). Il vantaggio principale della SpA è quello di consentire una maggiore agilità di trasferimento delle azioni tra i soci rispetto alla SRL. Inoltre gli oneri previsti dalla SpA sono sostanzialmente superiori a quelli dei costi notarili necessari per la cessione di quote o di aumento di capitale nel caso in cui queste iniziative vengano gestite con razionalità raggruppando i

candidati soci in tranches di accesso.

7. Analisi giuridica delle caratteristiche della società (S.c.a.r.l.) esito della trasformazione

Natura giuridica e disciplina applicabile

Con la Legge n. 377/1976 è stata introdotta la possibilità per i consorzi di assumere una veste societaria, mantenendo invariato il loro scopo consortile. Le c.d. società consortili nel panorama delle società commerciali italiane rappresentano così una particolare forma giuridica creata per facilitare e coordinare specifiche attività economiche dei soci.

Questa tipologia di società è disciplinata dal Codice Civile (artt. 2602 ss. c.c.) e dalle norme generali sulle società di capitali o di persone con l'obiettivo di perseguire scopi consortili. In particolare, lo scopo mutualistico si manifesta attraverso l'obiettivo di fornire ai soci servizi o vantaggi comuni che essi non potrebbero ottenere in modo altrettanto efficace o economico agendo individualmente, rappresentando in questo senso uno strumento collaborativo che consente alle imprese di unire risorse e competenze per ottenere vantaggi economici e competitivi¹⁰.

Le società consortili, al momento della loro costituzione - seppur con specifici adattamenti per rispondere alle particolari finalità consortili - possono assumere diverse forme giuridiche, come quelle delle società di capitali (S.p.A., S.r.l., S.a.p.a.) o delle società di persone (S.n.c., S.a.s.); si applicheranno pertanto le norme specifiche del tipo societario scelto¹¹.

¹⁰ Le società consortili possono essere costituite per gli scopi più vari, a mero titolo esemplificativo potranno essere costituite per:

- il coordinamento delle attività produttive: le imprese partecipanti possono condividere risorse per la produzione, distribuzione o altre fasi del ciclo economico;
- la partecipazione a gare pubbliche: spesso queste società vengono create per partecipare a bandi e gare d'appalto che richiedono capacità economiche e tecniche rilevanti, consentendo alle imprese consorziate di competere con aziende di maggiori dimensioni;
- la gestione di servizi comuni: possono offrire servizi condivisi tra i soci, come logistica, marketing, approvvigionamento di materie prime o formazione del personale.

¹¹ L'articolo 2615-ter del Codice Civile stabilisce che, salvo disposizioni speciali legate alla finalità consortile, le società consortili seguono le regole previste per la loro forma giuridica.

Nel caso di specie il Consorzio verrà trasformato in società consortile a responsabilità limitata (s.r.l.) e sarà perciò soggetto alla normativa delle s.r.l. con i relativi adattamenti rispetto allo scopo che persegue.

Modalità di funzionamento ed elementi costitutivi in coerenza con il modello *in house*

La società consortile a responsabilità limitata (SCARL) frutto della trasformazione, operando in regime di *in-house providing*, deve rispettare una serie di requisiti normativi e funzionali per garantire la conformità alle direttive europee e alla normativa italiana in materia di appalti pubblici, già sinteticamente anticipati in precedenza e qui di seguito analizzati nel dettaglio:

- a livello eurounitario i requisiti relativi alle società “*in house*” sono disciplinati dall’art. 12, paragrafo 1 della Direttiva 2014/24/UE (sostanzialmente riprodotto dall’art. 28, paragrafo 1, della Direttiva 2014/25/UE e dall’art. 17, paragrafo 1, della Direttiva 2014/23/UE) secondo cui:
 - «a) *l’amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
 - b) *oltre l’80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e*
 - c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di voto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata».*
- Tal normativa è stata recepita dal legislatore nazionale con il D.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) che, innovando la precedente disciplina dei requisiti caratterizzanti le società

integralmente controllate dagli Enti pubblici e destinatarie di affidamenti diretti da parte degli stessi, prevede all'articolo 16, primo comma, i medesimi requisiti della normativa europea: «*Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di voto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata*». Continua la medesima norma al comma 3 prevedendo che «*Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci*».

In sintesi, i requisiti che permettono ad una società di definirsi “in house” sulla base normative riportate sono tre:

1. il controllo analogo a quello esercitato dall'amministrazione aggiudicataria sui propri servizi;
2. l'assenza di partecipazione di capitali privati nella società formata;
3. che il fatturato realizzato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci sia superiore all'80% del fatturato totale.

Controllo analogo da parte degli enti pubblici soci

Il controllo analogo viene definito dall'articolo 2 del D.lgs. n. 175/2016 (TUSP) come la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, attraverso un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.

Il concetto viene precisato dal "Vademecum per le società in house nel codice degli appalti e nel testo unico" predisposto d'intesa fra l'Anac e il Consiglio Nazionale del Notariato il 27 maggio 2022. Il Vademecum, dopo avere ricordato le diverse articolazioni

in cui si può esprimere il controllo analogo (diretto, a cascata orizzontale, invertito) riprendendo quanto affermato dall'articolo 5 del (vecchio) Codice dei contratti (D.lgs. 50/2016) ha evidenziato che con esso si fa riferimento al potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonomia rilevante sugli argomenti strategici e/o importanti.

Il Vademecum continua specificando che il controllo deve essere sugli organi (gli enti devono avere il potere di nomina e di revoca degli amministratori), sulla gestione (gli enti devono autorizzare o vagliare gli atti di gestione che sono strategici e importanti per la vita sociale) nonché sullo svolgimento del servizio affidato, e ha ritenuto che il controllo analogo possa essere rappresentato dalle seguenti attività:

- controllo sugli atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali (statuti, approvazione piano industriale, piano di sviluppo, relazione programmatica pluriennale, atti di amministrazione straordinaria);
- controllo sugli atti e provvedimenti societari di pianificazione (relazione programmatica annuale, piano degli investimenti e disinvestimenti, piano occupazionale, budget economico e finanziario, programma degli acquisti e dei lavori), di bilancio e sui regolamenti di gestione;
- controllo orientato a indirizzare l'attività della società in house verso il perseguitamento dell'interesse pubblico attraverso una gestione efficiente, efficace ed economica, e garantendo il socio sull'economicità e qualità del servizio offerto;
- controllo sulla gestione e sui risultati intermedi orientati alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- esercizio di poteri autorizzativi e di indirizzo attraverso l'emanazione da parte del socio di specifiche direttive generali sul funzionamento amministrativo delle società;

- esercizio di poteri ispettivi che comportano una diretta attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti dell'organo amministrativo della società in house.

Il Vademecum fa infine riferimento al controllo analogo “congiunto”, specificando che il controllo per essere tale debba essere in grado di coniugare, in una realtà frammentata, la necessità di garantire ai soci Enti Pubblici un controllo sugli obiettivi e sui programmi tale da limitare l'autonomia della società stessa. In questo senso il controllo analogo è esercitabile congiuntamente dai soci assumendo le determinazioni a maggioranza e deve essere verificato secondo un criterio “sintetico” e non invece “atomistico”.

Lo svolgimento di servizi di interesse economico generale ai sensi del D.lgs. 201/2022 da parte della società in house

Il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, attuativo della delega di cui all'art. 8 della L. 5 agosto 2022, n. 118, ha ridefinito il sistema dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce dei principi eurounitari in materia di concorrenza, sussidiarietà e interesse generale. Il decreto interviene sul delicato equilibrio tra esigenze collettive e strumenti giuridico-organizzativi, conferendo agli enti locali un quadro riformato entro cui esercitare le proprie funzioni di organizzazione e affidamento dei cosiddetti servizi di interesse economico generale (SIEG).

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), dello stesso decreto, si definiscono come servizi di interesse economico generale: *“le attività di erogazione di servizi la cui fornitura è ritenuta necessaria dalle autorità pubbliche e che rispondono a esigenze fondamentali della collettività, esercitate in regime di esclusiva o di speciali diritti da parte di soggetti pubblici o privati, con rilevanza economica”*.

Nel contesto della trasformazione del Consorzio “Vicenza è” in una società consortile a responsabilità limitata in house providing, le attività affidate (informazione e accoglienza turistica, gestione della biglietteria museale, supporto alla promozione territoriale, servizi MICE e di coordinamento turistico) ricadono in tale definizione. Si tratta infatti di servizi:

- strumentali al perseguimento di finalità pubbliche;

- erogati in regime non concorrenziale;
- non replicabili da parte del mercato in termini di universalità, continuità e accessibilità;
- definiti nella loro funzione pubblica sia dalle leggi regionali (L.R. Veneto 11/2013) sia dagli atti di programmazione degli enti locali soci.

L'attività della società *in house* sarà strutturata per garantire l'erogazione di servizi di interesse generale con rilevanza economica, in un quadro di controllo pubblico pieno e costante.

Tale configurazione è coerente con sia con l'art. 4, comma 1, lett. a), D.lgs. 175/2016, secondo cui la partecipazione pubblica è ammessa per la produzione di un servizio di interesse generale che con l'art. 7, comma 2, D.lgs. 36/2023, che consente l'affidamento diretto di servizi *in house* ove sussista un interesse pubblico specifico, documentato in atti motivati e correlato a parametri di economicità e qualità.

A tale riguardo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sent. C-280/00 "Altmark"), chiarisce come un SIEG possa essere legittimamente affidato *in house* qualora venga definito e riconosciuto come tale dall'autorità pubblica, gli obblighi di servizio siano esplicitati e la compensazione economica sia proporzionata e trasparente. Pertanto, i soggetti controllanti saranno chiamati ad adempiere a tali condizioni qualora intendano affidare specifici servizi alla società in corso di trasformazione.

Ancor più nel dettaglio, l'affidamento *in house* di servizi di interesse economico generale, ai sensi del D.lgs. 201/2022, implica i seguenti obblighi a carico degli Enti soci controllanti:

- Adozione di una convenzione di servizio (art. 14 D.lgs. 201/2022) che stabilisca: durata dell'affidamento; obblighi qualitativi e quantitativi del servizio; meccanismi di controllo e monitoraggio; criteri di compensazione economica; indicatori di performance. Tale condizione verrà assolta tramite la sottoscrizione dei relativi capitolati di servizio che soddisfino tali condizioni e, comunque, mediante

l'approvazione di atti motivati che documentino l'interesse pubblico prevalente e la congruità economica dell'affidamento (art. 7, co. 2, D.lgs. 36/2023).

- Obblighi di controllo e supervisione, mediante l'esercizio del controllo analogo congiunto, anche mediante organi collegiali o strutture di coordinamento, in grado di intervenire sulle decisioni strategiche e sull'attività gestionale della società. Tale condizione verrà assolta mediante i meccanismi di controllo già definiti in questa relazione e attraverso la partecipazione alla governance societaria da parte esclusiva di rappresentanti di soggetti a capitale privato.
- Obblighi informativi e di trasparenza, attraverso l'inserimento, da parte del socio controllante, delle informazioni relative alla società in house nella Relazione annuale sui servizi pubblici locali (art. 30 D.lgs. 201/2022) e la verifica periodica dell'adeguatezza del modello in house rispetto agli obiettivi di universalità, efficienza, continuità e sostenibilità.
- Obblighi della società in house affidataria

Specularmente, la società affidataria di SIEG erogherà in modo continuativo e universale i servizi oggetto dell'affidamento, secondo le esigenze pubbliche indicate dagli enti soci e garantendo il rispetto dei requisiti ex art. 16 D.lgs. 175/2016.

La società assicurerà piena trasparenza nei rapporti economici, con rendicontazione annuali annuali e periodiche delle compensazioni ricevute, in coerenza con i principi euro-unitari in tema di aiuti di Stato (esenzioni ex Altmark) e agli obblighi di trasparenza, ai sensi dell'art. 22 D.lgs. 175/2016, la società sarà soggetta agli obblighi di pubblicazione, trasparenza e accountability propri delle società a controllo pubblico, con riferimento sia ai dati economici che alla qualità dei servizi resi.

Conclusione: compatibilità sostanziale e formale con il regime dei SIEG

La società consortile che deriverà dalla trasformazione eterogenea del Consorzio "Vicenza è" soddisfa integralmente, sia sotto il profilo formale che sostanziale, i requisiti per essere qualificata come soggetto affidatario di servizi di interesse economico

generale, ai sensi del D.lgs. 201/2022.

Tale configurazione consente, al contempo, una continuità operativa e patrimoniale con il soggetto attuale; una conformità normativa piena con il TUSP, il Codice dei contratti pubblici e la disciplina dei SIEG; una flessibilità operativa coordinata con l'interesse pubblico, in coerenza con il principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.).

Neutralità fiscale della trasformazione

La normativa fiscale è impostata da un criterio di neutralità dell'imposizione fiscale tra società di capitali e altri enti. Nello specifico:

- in conformità all'art. 73 del TUIR sia le società a responsabilità limitata (sub c. 1 lett. a)) che i consorzi (sub c. 2 e c. 1 lett. b) e c)) sono soggetti passivi IRES con il medesimo presupposto di imposta definito dall'art. 72;
- secondo l'art. 3 c. 1 lett. a) e e) del D.lgs. n. 446/1997, dispositivo istitutivo dell'IRAP, i soggetti passivi sono i medesimi soggetti previsti dal TUIR all'art. 73. Quanto al presupposto d'imposta, questo è definito all'art. 2 come l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni o servizi, condizione che è un presupposto per l'esercizio delle funzioni di società in house.
- rispetto al diritto camerale, a norma dell'art. 18 della legge n. 580/1993, sia le società di capitali che i consorzi con attività esterna versano il diritto in base alla medesima percentuale sul fatturato dell'esercizio precedente.
- quanto all'IVA, il presupposto per la sua imposizione è l'esercizio di un'attività di cessione di beni e prestazioni di servizi nell'esercizio di attività di impresa o arte e professione (art. 1). L'art. 4, comma 2 del TUIVA esplicita che costituisce esercizio di attività di impresa la cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte da parte di altri enti pubblici e privati, ivi compresi i consorzi. Quanto alla condizione della SCARL, essa è palesemente assoggettata al regime IVA.

Conseguentemente la trasformazione non implica modifiche di sorta da un punto di vista fiscale.

Contratti in corso tra il Consorzio e le amministrazioni controllanti

Attualmente sono in corso tre contratti tra il Consorzio e le amministrazioni controllanti. I due contratti con il Comune di Vicenza sono in proroga temporanea in attesa della ridefinizione dei rapporti a seguito di questo processo di trasformazione; mentre quello con il Comune di Recoaro è in piena vigenza.

I contratti attualmente vigenti sono:

Convenzione con il Comune di Vicenza per la Gestione del Servizio di Biglietteria e Call Center del Circuito Museale

- questa convenzione prevede che il Consorzio viene remunerato con aggio del 7% dei proventi della bigliettazione, più 5.000 € per i servizi svolti in Basilica Palladiana.

Convenzione con il Comune di Vicenza per la gestione dello IAT

- questa convenzione è un affidamento diretto ai sensi dell'artt. 5 c. 6 D.Lgs 50/2016¹² e dell'art. 15 L. 241/1990.

Convenzione con il Comune di Recoaro Terme per la gestione di attività di informazione e accoglienza turistica anni 2024-2027

- questa convenzione è stata approvata mediante la deliberazione della Giunta Comunale di Recoaro Terme n. 28/2024.

Gestione del personale e altre implicazioni giuslavoristiche

La trasformazione eterogenea implica un cambiamento della forma giuridica dell'ente, ma non determina l'estinzione del soggetto giuridico originario né la creazione di un nuovo soggetto.

Infatti, ai sensi dell'art. 2498 c.c., *"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"*. Questo principio di continuità si applica anche ai rapporti di lavoro esistenti. Pertanto, i contratti di lavoro a tempo indeterminato in essere al momento della trasformazione proseguono senza soluzione di continuità, mantenendo le medesime condizioni contrattuali, salvo diverse pattuizioni concordate tra le parti.

La Corte di Cassazione ha affrontato il tema della continuità dei rapporti di lavoro in

¹² Il [D.Lgs 50/2016](#) è il codice dei contratti pubblici vigente dal 2016 al 2023.

caso di trasformazione eterogenea, statuendo che la trasformazione non determina l'estinzione dell'ente originario né la creazione di un nuovo soggetto giuridico, ma comporta una modifica della struttura organizzativa dell'ente esistente, garantendo così la prosecuzione dei rapporti di lavoro esistenti. (Cass. civ., Sent. n. 10667 del 1° aprile 2022).

Ne consegue che i rapporti di lavoro già esistenti nel consorzio con attività esterna proseguiranno regolarmente nella società *in house*.

Al contrario, i rapporti che saranno instaurati *ex novo* dalla società *in house* a seguito della trasformazione eterogenea dovranno essere regolati da una differente disciplina.

A tal proposito, la SCARL operante come società *in house*, pur essendo formalmente un soggetto di diritto privato, è soggetta a una disciplina specifica per quanto riguarda l'assunzione del personale. L'art.19 D.lgs. 175/2016 stabilisce infatti che le società a controllo pubblico devono definire, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, nonché dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del D.lgs. 165/2001. Ciò comporta che le future assunzioni, sia a tempo indeterminato che determinato, devono avvenire attraverso procedure selettive che garantiscano l'evidenza pubblica e la parità di trattamento tra i candidati.

La Corte di Cassazione ha più volte ribadito che, nonostante le società *in house* siano formalmente soggetti di diritto privato, esse operano come strumenti dell'ente pubblico e sono pertanto tenute a rispettare principi pubblicistici nelle procedure di assunzione. Le procedure seguite dalle società *in house* per l'assunzione di personale dipendente sono sottoposte alla giurisdizione del giudice ordinario, sottolineando la natura privatistica di tali società, pur con l'obbligo di rispettare i principi di trasparenza e imparzialità nelle assunzioni (cfr. Cass. civ., Sent. n. 7759 del 27 marzo 2017)

Inoltre, le progressioni di carriera all'interno delle società a partecipazione pubblica devono anch'esse rispettare i principi di trasparenza e imparzialità, escludendo la possibilità di avanzamenti automatici senza una procedura selettiva adeguata (cfr. Cass.

civ., Sent. n. 35421 del 1° dicembre 2022).

Nel contesto della trasformazione eterogenea in esame, la nuova S.c.a.r.l. operante come società in house dovrà dunque:

- adottare regolamenti interni che disciplinano le procedure di assunzione, sia a tempo indeterminato che determinato, in conformità con l'art. 19 D.lgs. 175/2016;
- garantire che tutte le procedure di reclutamento siano improntate ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, prevedendo bandi pubblici e selezioni aperte a tutti i candidati in possesso dei requisiti richiesti;
- assicurare che le progressioni di carriera interne siano anch'esse soggette a procedure selettive che rispettino i principi sopra menzionati, evitando avanzamenti automatici non giustificati da processi valutativi trasparenti.

Esclusività delle attività a favore degli enti soci

Riguardo all'attività svolta dalla società in house il Vademecum afferma che le attività di un'impresa aggiudicataria da prendere in considerazione per soddisfare il requisito dell'attività prevalente sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni (Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, causa C340/04). In conformità al dettato dell'art. 16, comma 3, del D.lgs. 36/2023 gli statuti delle società in house devono contenere apposita clausola in forza della quale oltre l'ottanta per cento del fatturato è effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

Divieto di partecipazione di soggetti privati

In ordine al divieto di partecipazione di soggetti privati alla compagine societaria della società formata, il Vademecum ha precisato che, ai sensi delle norme di legge riguardanti le società rispondenti al modello *in house providing*, la quota del capitale pubblico detenuto sia direttamente che indirettamente non potrà mai essere inferiore al 100% del

capitale sociale per tutta la durata della Società

Adempimenti normativi e procedurali per la trasformazione

Deliberazione dell'assemblea consortile

La trasformazione del Consorzio ha preso avvio a seguito della convocazione del Consiglio direttivo del Consorzio del 18 novembre 2024, indetta al fine di illustrare le fasi del processo di trasformazione giuridica, gli adempimenti necessari nonché i futuri scenari relativi alla compagine societaria.

Per procedere alla trasformazione è necessaria una delibera dell'Assemblea straordinaria del Consorzio con il quorum richiesto per le modifiche statutarie.

Adeguamento statutario e atto costitutivo

Quando si trasforma un consorzio in una società consortile a responsabilità limitata (SCARL), è necessario approvare sia un nuovo statuto sia un nuovo atto costitutivo, che nello specifico coincide con la delibera dell'assemblea dei consorziati, la quale, con la solennità dell'atto pubblico, approva la trasformazione. Questi documenti rappresentano le fondamenta legali e organizzative dell'entità esito della trasformazione e devono essere adeguati alla forma societaria e agli obiettivi specifici della trasformazione.

La tenuta della contabilità nelle operazioni di natura patrimoniale

Le società in house, quando gestiscono attività di natura patrimoniale, sono soggette agli obblighi dell'art. 233 del TUEL (D.Lgs. 267/2000) ma non sono necessariamente obbligate a tenere una contabilità separata, a meno che non vi siano specifiche disposizioni normative o regolamentari che lo impongono.

In ogni caso dovrà essere assicurata dalla società costituenda una contabilità separata per ciascuna convenzione di servizio e per le attività rese sul mercato.

Conclusioni

Alla luce della relazione svolta, emerge che la trasformazione eterogenea del Consorzio Vicenza è – *convention and visitors bureau* in società consortile a responsabilità limitata è un passaggio essenziale affinché tale soggetto, una volta trasformato, garantisca da un lato il pieno rispetto della disciplina sulle società a partecipazione pubblica e l'adeguamento agli strumenti giuridici più idonei per la gestione dei servizi di rilevanza pubblica nel settore culturale turistico e, dall'altro lato, il contenimento dei costi e che non vi siano duplicazioni di Enti operanti nello stesso ambito di competenza.

L'analisi giuridica e normativa condotta in questa relazione ha evidenziato come la trasformazione proposta sia conforme ai dettami del D.lgs. 175/2016 e alle norme di riferimento in materia di *in house providing*, ma risulti anche la soluzione più adeguata per il conseguimento degli obiettivi strategici degli enti soci e conforme ai parametri di buon andamento, efficienza ed economicità costituzionalmente tutelati.

La trasformazione risponde, pertanto, agli obiettivi di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, di miglioramento dell'efficienza operativa e di ottimizzazione delle risorse economiche.

L'obiettivo finale della trasformazione così proposta in società *in house* è, in primo luogo, quello di consolidare e rafforzare la gestione dei servizi culturali e turistici degli Enti controllanti, e in particolare di informazione e accoglienza turistica, biglietteria museale e promozione del territorio, garantendo un maggiore coordinamento tra i soci; razionalizzare le spese e ridurre i costi di gestione, grazie a economie di scala e a una maggiore efficienza operativa rispetto all'attuale struttura consortile; da ultimo, garantire il rispetto dei vincoli normativi, evitando sovrapposizioni e inefficienze derivanti da forme giuridiche non più adeguate al contesto normativo vigente.

Dal punto di vista normativo, come si è esposto, la trasformazione eterogenea in oggetto è volta a garantire la piena conformità alle disposizioni del D.lgs. 175/2016 e del D.lgs. 36/2023, tutelando, nell'ottica del contenimento dei costi, il controllo analogo esercitato dagli Enti pubblici soci, elemento imprescindibile per qualificare la società come *in-house*, prevedendo l'assenza di partecipazione del capitale privato in conformità

con i requisiti imposti dalla normativa sulle società pubbliche e prevedendo l'obbligo che almeno l'80% dell'attività della società sia svolta per conto degli enti pubblici soci, con la consequenziale garanzia che l'operato della società sia esclusivamente finalizzato al perseguimento di interessi pubblici.

La relazione analitica ha, poi, confermato che il ricorso a forme giuridiche alternative, come l'utilizzo dell'istituto della fondazione, dell'associazione o della società misto pubblico-privata, non sarebbe conforme ai vincoli normativi e comporterebbe maggiori complessità gestionali ed economiche.

Distinti saluti.

avv. Giacomo Frigo