



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI TERMINI IMERESE
SEZIONE CIVILE

composto dai sigg.ri Magistrati

dr. Giuseppe Rizzo	Presidente
dr. Angelo Piraino	Giudice
dr. Emanuela Rosaria Piazza	Giudice

dei quali il terzo relatore ed estensore, riunito in camera di consiglio ha pronunciato la seguente

Sent. n 170/14

N. 1532 R.G. 10

Cron. 2482

Rep 261

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 1532 dell'anno 2010 del Ruolo Generale degli Affari civili contenziosi vertente

TRA

COMUNE DI ALIA (C.F. 85000630823), con il patrocinio dell'avv. MICELI MARIA BEATRICE e , con elezione di domicilio in VIA C/O AVV. LATTUGA C.SO UMBERTO E MARGHERITA 115 TERMINI IMERESE, presso il difensore avv. MICELI MARIA BEATRICE

parte attrice

CONTRO

CO.IN.R.E.S. (CONSORZIO INTERCOMUNALE RIFIUTI, ENERGIA SERVIZI) con il patrocinio dell'avv. FERRARO FRANCESCO e con elezione di domicilio in VIA DANTE, 44 PALERMO-presso il difensore avv. FERRARO FRANCESCO

parte convenuta

COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA, con il patrocinio dell'avv. GUAGLIARDO FRANCESCO PAOLO e con elezione di domicilio

in VIA VITTORIO AMEDEO N. 26 90018 TERMINI IMERE-
SE presso il difensore avv. GUAGLIARDO FRANCESCO PAOLO

parte convenuta

COMUNE DI BAGHERIA, con il patrocinio dell'avv. FARINA
MIRKO e dell'avv. , con elezione di domicilio in VIA DUOMO N. 29
(PRESSO AVV. FRANCESCO COSTANTINO) 90027 PETRALIA
SOTTANA presso il difensore avv. FARINA MIRKO

parte convenuta

COMUNE DI BAUCINA, in persona del sindaco pro tempore

parte convenuta

COMUNE DI BOLOGNETTA , con il patrocinio dell'avv. RIBAU-
DO GIUSEPPE e con elezione di domicilio in CORSO GIULIO
SARTORIO N.14 LERCARA FRIDDI presso il difensore avv. RI-
BAUDO GIUSEPPE

parte convenuta

COMUNE DI CAMPOFELICE DI FITALIA in persona del sindaco
pro tempore

parte convenuta

COMUNE DI CASTELDACCIA in persona del sindaco pro tempore

parte convenuta

COMUNE DI CASTRONOVO DI SICILIA in persona del sindaco
pro tempore

parte convenuta

COMUNE DI CEFALA DIANA in persona del sindaco pro tempore



parte convenuta

COMUNE DI CIMINNA , con il patrocinio dell'avv. PELLEGRINO GIANCARLO e dell'avv. , con elezione di domicilio in CORSO UMBERTO E MARGHERITA 20 90018 TERMINI IMERESE presso il difensore avv. PELLEGRINO GIANCARLO

parte convenuta

COMUNE DI FICARAZZI, con il patrocinio dell'avv. SCLAFANI MARIA e dell'avv. , con elezione di domicilio in VIA PAPIRETO, 26 PALERMO presso il difensore avv. SCLAFANI MARIA

parte convenuta

COMUNE DI LERCARA in persona del sindaco pro tempore

parte convenuta

Comune di Godrano in persona del sindaco pro tempore

Parte convenuta

COMUNE DI MARINEO con il patrocinio dell'avv. LO MONACO SAVERIO e dell'avv. , con elezione di domicilio in VIA C/O AVV. A. DI GIORGIO VIA CARMINE 3 MARINEO presso il difensore avv. LO MONACO SAVERIO

parte convenuta

COMUNE DI MEZZOIUSO in persona del sindaco pro tempore

parte convenuta

COMUNE DI MISILMERI con il patrocinio dell'avv. TREPPIEDI ANDREA , con elezione di domicilio in VIA T. TASSO 4 90144 PALERMO presso il difensore avv. TREPPIEDI ANDREA

parte convenuta

COMUNE DI SANTA FLAVIA in persona del sindaco pro tempore

parte convenuta

COMUNE DI VILLABATE con il patrocinio dell'avv. PELLEGRINO GIANCARLO , con elezione di domicilio in CORSO UMBERTO



E MARGHERITA 20 90018 TERMINI IMERESE presso il difensore
avv. PELLEGRINO GIANCARLO

parte convenuta

COMUNE DI VILLAFRATI , con il patrocinio dell'avv. RIBAUDO
GIUSEPPE e dell'avv. , con elezione di domicilio in CORSO GIULIO
SARTORIO N.14 LERCARA FRIDDI presso il difensore avv. RI-
BAUDO GIUSEPPE

parte convenuta

COMUNE DI ROCCAPALUMBA con il patrocinio dell'avv. PUC-
CIO PIERFRANCO e dell'avv. , con elezione di domicilio in P.ZZA S.
AGOSTINO N.1 CORLEONE presso il difensore avv. PUCCIO
PIERFRANCO

parte convenuta

COMUNE DI VICARI in persona del sindaco pro tempore

parte convenuta

PROVINCIA REGIONALE DI PALERMO con il patrocinio
dell'avv. STAGNO D'ALCONTRES ALBERTO e dell'avv. , con ele-
zione di domicilio in C/O AVV. COSTANTINO VIA DUOMO N.29
PETRALIA SOTTANA presso il difensore avv. STAGNO
D'ALCONTRES ALBERTO

parte convenuta

OGGETTO: Impugnazione delle deliberazioni dell'assemblea e del
CdA

CONCLUSIONI DELLE PARTI: all'udienza del 15/10/2013 le
parti concludevano come da verbale in pari data, al quale si rinvia;

MOTIVI DELLA DECISIONE IN FATTO ED IN DIRITTO

Preliminarmente deve essere dichiarata la contumacia dei comuni di
Baucina, Campofelice di Roccella, Casteldaccia, Castronovo, Cefala



Diana Lercara Friddi, Mezzoiuso Santa Flavia e Vicari i quali ancorchè regolarmente evocati in giudizio non si sono costituiti.

Il CO.IN.RE.S. (società d'ambito in forma consortile denominata "Consorzio Intercomunale Rifiuti, Energia, Servizi") è un *"organismo di cooperazione dotato di capacità di agire, volto a gestire servizi a rilevanza economica con autonomia imprenditoriale e gestionale"*, costituito tra i Comuni dell'Ambito territoriale ottimale Pa 4 e la Provincia Regionale di Palermo con lo scopo *"di perseguire la tutela e la difesa dell'ambiente, a salvaguardia del territorio"* ed in particolare, *"di assicurare la gestione unitaria ed integrata dei rifiuti solidi urbani secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità nell'ambito territoriale ottimale, in aderenza alle direttive dell'Unione europea e alle vigenti disposizioni normative nazionali e regionali in materia di rifiuti nonché la realizzazione di un integrato sistema di verifica concernente il versamento della tassa sui rifiuti e la corretta gestione del sistema della tariffa, compreso il periodo di transizione dalla TARSU alla tariffa, con particolare riferimento all'eliminazione dell'elusione e dell'evasione, al fine di consentire una più equa distribuzione e la totale copertura dei costi della gestione integrata ed integrale del ciclo dei rifiuti, in conformità alle normative vigenti"*.

Con maggiore precisione, il Consorzio è stato istituito ai sensi degli articoli 23 e 25 della legge 142/90 (art.1) e *"l'Assemblea rappresenta la diretta espressione degli Enti aderenti. E' l'organo istituzionale del Consorzio, con funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo."*

L'assemblea è composta dai Sindaci o dal Presidente delle Unioni dei Comuni costituite tra gli Enti aderenti se appositamente delegato e dal Presidente della Provincia Regionale di Palermo, o loro delegati." (art.9).

La legge di riforma delle autonomie locali, all'art. 25, ha previsto, fra l'altro, che più Comuni possono dar vita ad un *Consorzio* per la gestione di quei servizi pubblici che vanno organizzati con forme o criteri im-



prenditoriali.

Di fatto, detti consorzi non sono altro che una *species* delle aziende speciali, così come stabilito implicitamente dal primo comma dello stesso art. 25 che prevede che ad essi si applichino “*le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 23, in quanto compatibili*”.

Secondo l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, l'azienda speciale è un ente pubblico economico munito di propria autonoma organizzazione operante con modalità e strumenti tipicamente imprenditoriali. La costituzione di un consorzio tra i diversi comuni per la gestione di un servizio pubblico si configura, in altri termini, come un atto di organizzazione, di gestione diretta del servizio da parte dei Comuni e non anche come concessione del servizio ad un soggetto terzo rispetto agli enti territoriali (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6545): il consorzio ha quale proprio ed unico fine istituzionale la gestione in forma collettiva del servizio per conto e nell'interesse dei singoli comuni.

Si tratta, in sostanza, di un fenomeno di cooperazione tra pubbliche amministrazioni: in caso di costituzione di un Consorzio intercomunale i Comuni provvedono all'esecuzione dell'attività con mezzi propri e segnatamente attraverso una struttura commerciale che di fatto rappresenta un'emanazione dello stesso soggetto-amministrazione. Il Consorzio è un ente strumentale dei Comuni sul quale i singoli enti territoriali esercitano un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi.

Tale controllo congiunto è la conseguenza della stipula di una convenzione di diritto pubblico (*ex art. 30 T.U. 267/2000*) e in particolar modo della costituzione di un'Assemblea di coordinamento intercomunale nella quale, come nel caso in esame, sono presenti tutti gli enti locali soci, portatori di interessi pubblici comuni e non tra loro contrapposti.



I consorzi tra enti pubblici sono considerati essi stessi enti pubblici territoriali e, pertanto, sono sottoposti alla regole della contabilità pubblica e nello specifico, così come previsto dal n. 8 dell'art. 114 del D.Lgs. 267 del 2010, devono "sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale (comma così modificato dall'art. 25, comma 2, lettera b), legge n. 27 del 2012) :

a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;

b) i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;

c) il conto consuntivo;

d) il bilancio di esercizio."

Infine, appare oltremodo importante considerare che il conferimento al consorzio della personalità giuridica, che vale a caratterizzarlo, sul piano formale, come un centro autonomo di imputazione di rapporti giuridici, lo subordina alla normativa civilistica dei consorzi disciplinata dal "Titolo X - Capo II - Dei consorzi per il coordinamento della produzione e degli cambi" del Codice Civile.

Nello specifico il Consorzio ai sensi dell'art. 2615-bis cod. civ. ha l'obbligo "entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale" di redigere una "situazione patrimoniale osservando le norme relative al bilancio di esercizio delle società per azioni" ed a depositarla presso il Registro delle Imprese. Nonostante tale esclusivo riferimento alla situazione patrimoniale, è indubitabile che l'osservanza delle norme relative al bilancio delle società per azioni non può prescindere dal significato che l'art. 2423 del codice civile attribuisce a tale documento: "costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa". Inoltre, anche se per il deposito presso il Registro delle Imprese è sufficiente redigere la situazione patrimoniale, si ritiene che tale documento non possa essere redatto correttamente senza la rilevazione nel conto economico dei



fatti di gestione e pertanto il richiamo alle norme relative al bilancio delle società per azioni importi l'obbligo di redigere il documento in ogni sua parte e secondo lo schema approvato per l'attuazione della IV Direttiva CEE, ai sensi del D. Lgs. 127/91, schema trasfuso negli artt. 2423 e succ. del Codice Civile

Ciò detto, preliminarmente in ordine alla natura del Coinres (soggetto convenuto), nel merito va subito osservato che disattendendo le norme testè richiamate il Co.in.r.e.s, negli esercizi 2007, 2008 e 2009, non ha mai predisposto dei bilanci preventivi, annuali e pluriennali da sottoporre all'approvazione ai Consigli Comunali, limitando in tal modo fortemente il potere di controllo di ogni singolo Comune, che non è stato posto nelle condizioni di analizzare gli eventuali scostamenti tra i bilanci preventivi e consuntivi causando, pertanto, una gestione carente della necessaria programmazione economica e finanziaria.

Passando ora all'esame delle singole doglianze sollevate avverso le delibere assembleari di approvazione dei bilanci relativi agli esercizi 2007, 2008 e 2009 occorre premettere in diritto :

Funzione essenziale del documento contabile costituito dal bilancio d'esercizio è quella di offrire ai soci e ai terzi, alla fine di ciascun esercizio sociale, una informazione *chiara, veritiera e corretta* sulla situazione patrimoniale, finanziaria e sul risultato economico della società.

In particolare, il bilancio rappresenta un essenziale strumento di informazione contabile dei soci e dei terzi, costituendo, il solo *strumento legale* di informazione contabile sull'andamento degli affari sociali e, per i creditori sociali, il mezzo per conoscere la consistenza del patrimonio della società, sola garanzia su cui essi possono fare affidamento.



La disciplina civilistica di carattere generale è stata profondamente e significativamente innovata dal d. lgs. 9 Aprile 1991 n. 127, attuativo in Italia della quarta direttiva Cee del 1978 n. 660, nonché della settima direttiva in tema di bilancio consolidato di gruppo (Dir. n. 83/349).

La nuova disciplina del bilancio d'esercizio, modificando gli articoli della sezione dedicata al bilancio nel codice civile (artt. 2423 - 2435-bis c.c.), coinvolge tutti gli aspetti del documento in esame, a cominciare proprio dalla funzione *informativa* assegnata al bilancio.

Il bilancio si compone di tre documenti, tra loro complementari e destinati ad integrarsi reciprocamente: stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa.

Lo **stato patrimoniale** deve indicare la composizione quantitativa e qualitativa del patrimonio della società (attività e passività), enunciando, in colonne contrapposte, i valori attribuiti ai beni che costituiscono la parte attiva del patrimonio, poi il patrimonio netto e le passività.

Mentre lo stato patrimoniale indica, dunque, la situazione patrimoniale e finanziaria della società al termine dell'esercizio, il **conto economico** espone il *risultato economico* dell'esercizio, ossia l'utile realizzato o la perdita subita, corrispondente alla differenza tra i ricavi ed i costi dell'attività produttiva e tra i proventi e gli oneri di natura finanziaria.

La **nota integrativa**, il cui contenuto è fissato dall'art. 2427 c.c. e da numerose altre disposizioni, illustra e specifica le voci dello stato patrimoniale e del conto economico, fornendo, pertanto, una serie di informazioni integrative (criteri di valutazione, variazioni intervenute negli stessi, composizione delle principali voci, etc.) sulla situazione patri-



moniale e finanziaria, sul risultato economico d'esercizio, sul numero dei dipendenti, sui compensi di amministratori e sindaci e sui titoli emessi dalla società.

La disciplina del bilancio si articola, ancora, su tre livelli:

Il primo livello è costituito dalla c.d. clausole generali : l'art. 2423 c.c. dispone, al 2° comma, che il bilancio deve essere redatto con *chiarezza* e deve *rappresentare in modo veritiero e corretto* la situazione patrimoniale e finanziaria della società ed il risultato economico dell'esercizio.

Il tutto nell'ottica e nella funzione del bilancio d'esercizio come strumento di comunicazione e conoscenza, come sopra si rimarcava, e che riflette non solo l'andamento periodico della società ma che offre anche, all'esterno, l'immagine, la serietà e la reputazione della società stessa.

Il principio di chiarezza, in particolare, trova sviluppo nelle norme che regolano la struttura ed il contenuto del bilancio; quello di verità e correttezza nelle norme che fissano i criteri legali di valutazione dei diversi cespiti patrimoniali.

Il secondo livello è enunciato dall'art. 2423-bis c.c., il quale introduce i principi che devono presiedere alla redazione del bilancio: la *prudenza*, la *continuità operativa*, la *competenza economica*, la *comparabilità*.

L'ultimo livello, assai particolareggiato, è costituito dalle norme che disciplinano la struttura dei prospetti contabili (stato patrimoniale, artt. 2424 e 2424-bis c.c.; conto economico, artt. 2425 e 2425-bis c.c.); i criteri di valutazione (art. 2426 c.c.), il contenuto della nota integrativa (art. 2427 c.c.) e della relazione sulla gestione (art. 2428 c.c.).



Una volta approvato il bilancio, la sua invalidità può essere causata da irregolarità nei documenti che lo compongono, da irregolarità relative al procedimento di formazione o alla delibera assembleare di approvazione.

Se, dunque, nel sistema delineato dagli artt. 2377-2379 c.c. i vizi di procedimento - riguardino la delibera nel suo complesso o il singolo voto danno vita sempre e soltanto all'annullabilità della delibera e non alla più grave sanzione della nullità, diverso discorso va fatto per i vizi relativi al contenuto della delibera.

In relazione al contenuto, che più interessa in questa sede, il bilancio è irregolare se redatto in violazione dei principi di *chiarezza, verità e correttezza* in modo tale da non rappresentare la reale situazione patrimoniale, finanziaria ed economica della società (si parla, infatti, di bilancio falso).

La dottrina prevalente è tradizionalmente a favore, in tal caso, della più rigorosa tesi della *nullità* della delibera di approvazione del bilancio, ritenendo che la delibera di approvazione di un bilancio non chiaro, veritiero e corretto abbia *oggetto illecito*, in quanto adottata in contrasto con norme imperative inderogabili dettate a tutela di un interesse generale. Si ricade, perciò, nell'ambito di applicazione dell' art. 2379 c.c.: la delibera è nulla e la relativa azione potrà essere esercitata da chiunque vi abbia interesse e senza limiti di tempo.

Come per tutte le deliberazioni dell'assemblea, i soggetti che possono impugnare la delibera di approvazione del bilancio sono diversi a seconda che sia nulla o annullabile.



La **nullità** può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse e può essere rilevata d'ufficio.

L'**annullabilità** può essere richiesta solo dai soggetti che abbiano un interesse concreto ad agire (ad es. soci assenti o dissenzienti, sindaci) e sempre che non abbiano contribuito alla formazione della delibera, entro tre mesi dalla stessa.

Va osservato che la previsione di un interesse concreto ed attuale ad agire (e non di un mero e generico interesse al rispetto della legalità), avvertita in particolar modo dalla giurisprudenza, gioca un ruolo importante anche nei casi di *nullità* della delibera che approvi un bilancio affetto da vizi di contenuto: da un lato per evitare sistematicamente che un bilancio, anche a distanza di anni, venga dichiarato nullo (travolgendo anche quelli successivamente approvati); dall'altro per porre un freno al proliferare di azioni pretestuose e di disturbo.

Secondo l'interpretazione attualmente maggioritaria, il socio ha **interesse ad agire** se l'invalidità del bilancio gli impedisce di conoscere chiaramente la reale situazione della società (Cass. 8/09/1999 n. 9524; Cass. 3/09/1996 n. 8048) o il valore della sua partecipazione (Cass. 30/03/1995 n. 3774), ovvero se il bilancio non è conforme ai principi di chiarezza e verità e correttezza, compromettendo *effettivamente*, così, la funzione informativa del bilancio, anche se non è detto che esista un pregiudizio per il patrimonio del ricorrente.

L'interesse del socio (ma anche del terzo) è infatti quello di una corretta informazione sulla gestione sociale, che non coincide unicamente con la corretta evidenziazione del risultato di esercizio, ma anche con l'effettiva rappresentazione della situazione patrimoniale della società.



Fatta questa generale premessa nella specie va osservato che oggetto d'impugnazione sono le delibere di approvazione dei bilanci d'esercizio 2007 2008 e 2009 approvate nelle assemblee del 24.03.2010, 21.06.2010 e 28.07.2010.

I motivi d'impugnazione sollevati attengono sia a profili di annullabilità che di nullità dettagliatamente indicati nella relazione del c.t.u. in atti e che possono essere così riassunti:

- invalidità delle delibere di approvazione dei bilanci per vizi relativi alla convocazione dell'assemblea e alla sua composizione (mancanza di quorum deliberativo),
- invalidità per mancanza dei bilanci preventivi
- invalidità per mancanza del parere di regolarità tecnico-contabile del collegio dei revisori
- invalidità per inosservanza dei principi di veridicità e chiarezza

Con riferimento ai vizi relativi alle modalità di convocazione delle assemblee si osserva :

L'art. 12 dello Statuto del Coinres prevede (modalità di convocazione):

"1. L'Assemblea è convocata dal Presidente o, in caso di suo impedimento dal Vice Presidente con avviso scritto da inviarsi presso il domicilio comunicato, agli Enti soci, oltreché ai componenti il Consiglio di Amministrazione, il Collegio dei Revisori dei conti e il Direttore Generale per la dovuta conoscenza, recante l'ordine del giorno e gli altri elementi richiesti dalla legge, da pubblicare negli Albi degli Enti aderenti almeno 10 giorni prima della data fissata per la riunione: lo stesso avviso dovrà prevedere una



seconda convocazione. Qualora non venisse adempiuta la suddetta formalità, l'Assemblea è comunque regolarmente costituita quando è rappresentato l'intero capitale sociale e sono intervenuti tutti gli amministratori in carica o loro delegati. Tuttavia, in tale ipotesi, ciascuno degli intervenuti può opporsi alla discussione degli argomenti sui quali non si ritenga sufficientemente informato.

2. Nei casi di urgenza il termine suddetto è ridotto a non meno di 48 ore e la convocazione può essere fatta mediante telegramma, telefax o e-mail.

3. Nella comunicazione devono essere indicati il luogo, il giorno e l'ora dell'adunanza e l'elenco delle materie da trattare.

4. Il domicilio dei componenti l'Assemblea, per ciò che concerne i loro rapporti con il Consorzio, si intende eletto ad ogni effetto di legge presso l'ultimo domicilio dai medesimi comunicato al Consorzio.

5. Le funzioni di Segretario per le adunanze dell'Assemblea sono svolte da un segretario comunale degli enti consorziati nominato dal Consiglio di Amministrazione "

Orbene i comuni di Alia Roccapalumba e Marineo lamentano che le assemblee del 24.03./ 21.06/ e 28.07.2010 non siano state precedute da regolare avviso di convocazione e si sono comunque svolte in assenza dell'intero capitale sociale.

Di contro il Coinres convenuto non ha dedotto né allegato alcun documento dal quale risultino rispettate le modalità di convocazione.

Consegue che, non può essere addossato al comune che deduca l'invalidità dell'assemblea, la prova negativa dell'inosservanza delle modalità di convocazione, anche se la prova gravante sul comune può essere fornita pure mediante presunzioni.

Va per correttezza però sottolineato che i comuni che hanno sollevato tali doglianze hanno preso parte ad almeno una delle assemblee, senza nulla eccepire al riguardo (vedi verbali assemblee in atti).

Sotto tale profilo pertanto le delibere sarebbero già da ritenersi nulle.



Ma si osserva ancora che il c.t.u. incaricato ha riscontrato anche dei vizi in ordine al quorum deliberativo.

In particolare l'art.13 dello statuto consortile statuisce:

L'Assemblea Straordinaria è regolarmente costituita, in prima convocazione, con la

presenza di tanti soci che rappresentino almeno il 75% delle quote di partecipazione e le

deliberazioni saranno validamente assunte con il voto favorevole del 75% delle quote presenti o rappresentate.

4. In seconda convocazione l'Assemblea è regolarmente costituita qualora sia rappresentata almeno una quota pari a metà delle quote di partecipazione e le deliberazioni saranno validamente assunte con il voto favorevole della maggioranza delle

quote presenti o rappresentate.

Il c.t.u. ha accertato che per quanto concerne l'approvazione del bilancio d'esercizio dell'anno 2007 l'Assemblea era validamente costituita essendo rappresentato l'88,58% del capitale sociale e, pertanto, atta a deliberare, sebbene non è stato possibile verificare se il quorum deliberativo ottenuto nell'Assemblea che ha deliberato approvando "col voto favorevole delle quote e presenze previste in Statuto (Favorevoli 55,93% e Contrari 7%) sia stato effettivamente raggiunto in quanto, nella stessa delibera, non sono stati esplicitati i soggetti che hanno espresso voto favorevole e quelli che hanno espresso voto contrario disattendendo quanto previsto dall'art. 13, punto 5, dello Statuto secondo il quale "Le deliberazioni saranno assunte a scrutinio palese, fuorché le deliberazioni riguardanti persone che si assumono a scrutinio segreto".

Per quanto concerne l'approvazione del bilancio d'esercizio dell'anno 2008 invece è stato accertato che non è stato raggiunto il quorum deli-

berativo disposto dall'art. 13 dello Statuto e pertanto l'Assemblea non era atta a deliberare, con conseguente nullità della delibera medesima.

Per quanto concerne invece l'approvazione del bilancio d'esercizio dell'anno 2009 dagli atti di causa si desume che l'Assemblea era validamente costituita, essendo rappresentato il 75,39% del capitale sociale, così come disposto dall'art. 13 dello Statuto e, pertanto, atta a deliberare.

Passando ora all'esame dei bilanci e in particolare al rispetto dei principi di veridicità e chiarezza, si osserva in linea generale che la portata della clausola generale di chiarezza può esprimersi con riferimento al dovere dei redattori del bilancio di fornire un'informazione il più possibile comprensibile dal lettore, e quindi ordinata, completa e non equivoca.

La violazione del principio afferisce anzitutto alla distinzione funzionale dei documenti che compongono i conti annuali e, all'interno di ciascun documento contabile, abbraccia i profili di oscurità ed equivocità dei dati numerici in sé, le mere alterazioni dei gruppi di voci e di quello delle voci, come pure il mancato rispetto delle regole in materia di denominazione e giustificazione delle voci e dei conti in tutti i casi in cui gli schemi non siano predeterminati dal legislatore e sia consentito l'adattamento, la suddivisione e l'introduzione di voci nuove (cfr. art. 2423-ter, 2°, 3°, 4° e 5° comma c.c.).

In sostanza, **chiarezza** significa *evidenza, trasparenza, intelligibilità delle strutture, analiticità delle voci*, in misura adeguata alle esigenze di comprensione della composizione del patrimonio, dell'origine del risultato e delle ragioni per le quali una certa posta di bilancio ha acquistato la consistenza e la qualificazione che le sono state attribuite nel documento.



Un bilancio poco chiaro elude la sua essenziale funzione informativa pregiudicando gli interessi tutelati dalla normativa in materia.

E soprattutto, poi, nelle modalità di redazione della nota integrativa che il principio di chiarezza trova la sua massima espressione: questa parte del bilancio, infatti, non è retta da schemi rigidi, e per essa si impone in modo particolare l'esigenza di una formulazione ordinata, facilmente comprensibile, inequivoca ed esauriente.

Sulla violazione del principio di chiarezza enunciato dall'art. 2423, comma secondo, c.c., si sono manifestati, in particolare, due contrapposti orientamenti.

- a) una prima tesi, che per un certo periodo può considerarsi essere stata prevalente, propugnava, per giungere alla declaratoria di invalidità di una delibera di approvazione del bilancio, una sorta di supremazia del *principio di verità* del bilancio medesimo, o comunque, pur attribuendo rilevanza ai difetti di chiarezza, riteneva necessario ravvisare nella violazione di quest'ultimo principio una qualche compromissione del principio di verità, al quale la chiarezza era considerata funzionale. Questo indirizzo muoveva dal rilievo che, alla luce della correlazione tra il *principio di chiarezza e precisione* dettato dall'art. 2423, 2° comma, c.c., e quello fondamentale di *verità*, preordinato alla tutela della pubblica fede, la violazione delle disposizioni relative alle modalità di redazione del bilancio (art. 2424 c.c.) rendesse nulla la delibera di approvazione soltanto quando risultassero in concreto pregiudicati gli interessi generali tutelati dalla norma, e non anche quando l'incidenza su di essi fosse stata insignificante o trascurabile. Si è poi puntualizzato che il *principio di verità* del bilancio, fondamentale al punto di veder sanzionata penalmente la sua



violazione, sarebbe posto a tutela non solo dell'interesse dei soci ad essere correttamente informati della situazione economico-patrimoniale della società al termine di ciascun esercizio, ma anche dell'interesse generale dello Stato alla realizzazione di un più compiuto controllo sull'attività delle società per azioni ed alla regolarità della loro gestione in vista del conseguimento dello scopo economico-pratico del contratto sociale. Sicché doveva escludersi che l'inosservanza della regola-principio di chiarezza valesse a produrre la nullità della delibera di approvazione del bilancio anche nei casi in cui risultasse soddisfatta l'esigenza di verità, o quando si trattasse di violazione meramente formale ed apparente delle disposizioni che disciplinano il contenuto del bilancio, pur riconoscendosi la natura imperativa delle norme a tal fine dettate dal codice civile. In definitiva, secondo questo orientamento un tempo prevalente, solo un bilancio non veritiero (per tale intendendosi quello in cui venga alterata sostanzialmente, mediante valutazioni artificiose e false, la reale situazione patrimoniale della società, con conseguente lesioni degli interessi generali tutelati dalla legge) può determinare la nullità della delibera di approvazione, non anche un semplice vizio di calcolo e di valutazione in cui si sia incorso nella valutazione di bilancio.

- b) una seconda tesi, che ha ormai preso il sopravvento su quella precedentemente esposta, a seguito soprattutto della pronuncia n. 27 del 21/02/2000 delle SS UU della Cassazione Civile, nega che la rilevanza del precetto di chiarezza debba restare subordinata al rispetto di un sovraordinato principio di verità del bilancio, prendendo posizione a favore dell'autonomia del precetto di chiarezza.



Secondo tale indirizzo, il bilancio d'esercizio di una società di capitali è illecito non soltanto quando la violazione della normativa al riguardo determini una divaricazione tra il risultato effettivo dell'esercizio (o il dato destinato alla rappresentazione complessiva del valore patrimoniale della società) e quello del quale il bilancio dà contezza, ma anche in tutti i casi in cui *dal bilancio stesso e dai relativi allegati non sia possibile desumere l'intera gamma delle informazioni che la legge vuole invece siano fornite con riguardo alle singole poste di cui è richiesta l'iscrizione* . L'orientamento in esame, che questo Tribunale ritiene di condividere, ha il merito, ~~a parere di chi scrive~~, di aver posto l'accento sull'essenzialità della funzione informativa del bilancio, ravvisandone l'illiceità dello stesso ogni qual volta la violazione dei precetti inderogabili di legge, che presiedono alla sua formazione, non permetta di percepire con *chiarezza* sufficiente le specifiche informazioni, che la lettura del documento e dei suoi allegati deve invece offrire con riguardo a ciascuna delle poste da cui il bilancio è formato.

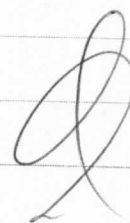
Il *principio di chiarezza* non resta subordinato, dunque, al *principio di verità*, in quanto un bilancio non idoneo a fornire informazioni sufficientemente leggibili non può essere considerato valido sol perché, in ultima analisi, i dati in esso riportati non risultino, nella loro espressione contabile, contrari al vero! Una tale opinione sarebbe, invero, manifestamente insostenibile dopo la formale recezione, nell'ordinamento italiano, con l'emanazione del d. lgs. n. 127/1991, dei dettami della IV Direttiva Cee in materia di società, palesemente ispirati alla massima valorizzazione del cosiddetto *principio di trasparenza del bilancio*; tanto meno, si osservi, appare condivisibile alla stregua della normativa pregressa, alla cui interpretazione non possono restare estranei i principi da tempo

enunciati dalla stessa IV Direttiva (emanata nel Luglio 1978). Infatti, se è vero che le direttive comunitarie, prima del loro formale recepimento, non sono suscettibili di diretta applicazione nei rapporti tra privati, è altresì vero che il giudice *quando applica disposizioni di diritto nazionale, tanto precedenti quanto successive alla direttiva, ha l'obbligo di interpretarle quanto più è possibile alla luce dello scopo e della lettera della direttiva.*

La sentenza n. 27/2000 delle SS UU della Cassazione ha poi avvalorato l'orientamento appena esposto, respingendo fermamente l'indirizzo che, movendo da un preteso rapporto di strumentalità tra il principio di chiarezza e quello di verità, subordina il primo al secondo. Al contrario, la violazione delle disposizioni relative alle modalità di redazione del bilancio rende nulla la delibera di approvazione quando risultino in concreto pregiudicati gli interessi generali tutelati dalla norma: il che può avvenire sia per violazione del principio di *chiarezza* che di quello di *verità*!

In definitiva, il bilancio di esercizio, che violi i precetti di chiarezza, verità e correttezza dettati dal codice civile è illecito, ed è quindi nulla la deliberazione assembleare con cui esso sia stato approvato: non soltanto quando la violazione della normativa in materia determini una divaricazione tra il risultato effettivo dell'esercizio e quello del quale il bilancio dà invece contezza, ma anche in tutti i casi in cui dal bilancio stesso e dai relativi allegati non sia possibile desumere l'intera gamma delle informazioni che la legge vuole siano fornite per ciascuna delle singole poste iscritte.

Tornando al caso di specie il c.t.u. incaricato ha condotto un'attenta analisi del bilancio e ha verificato quanto all'anno 2007 che viene espo-



sto nel bilancio d'esercizio un valore di Patrimonio Netto pari ad € 10.698.565 ed una perdita d'esercizio pari ad € 10.957.694 mentre, nella Nota Integrativa e più precisamente nel prospetto di analisi delle variazioni del Patrimonio Netto, viene riportata una perdita d'esercizio pari ad € 10.417.288 ed ancora nella Relazione del Collegio dei Revisori viene invece indicata una perdita d'esercizio pari ad € 3.639.807.

Approfondendo l'analisi sulle cause di tale disallineamento dei valori indicati nel Bilancio, nella Nota Integrativa e nella Relazione del Collegio dei Revisori si è accertato che la differenza tra i due importi, pari ad € 540.406, coincide con l'importo delle perdite dell'esercizio 2006 che l'assemblea, in sede di approvazione del bilancio, aveva deliberato dover essere interamente coperte dai soci.

Tuttavia non risulta in alcun modo se tale perdita sia stata effettivamente coperta con versamenti dei soci né tanto meno tale informazione è stata fornita nella Nota Integrativa.

Appare, pertanto, evidente che per un verso è stata esposta una perdita d'esercizio difforme da quella indicata nel bilancio e in ogni caso non risultano elementi *dai relativi allegati che consentano di desumere l'intera gamma delle informazioni che la legge vuole invece siano fornite, con violazione quindi del principio di rappresentazione chiara, veritiera e corretta dei fatti amministrativi a cui il bilancio deve essere informato.*

Sono state poi riscontrate difformità anche con riferimento al ribaltamento ai Comuni del costo del conferimento in discarica meglio analizzato dal c.t.u. nella relazione a sua firma che il Collegio ritiene di condividere e alla quale nel dettaglio si rinvia e che hanno dimostrato come il servizio del conferimento a discarica non dovesse essere oggetto di ulteriore fatturazione in quanto già conteggiato nella tariffa contrattualmente stabilita ma, altrettanto evidente è che tale cronica "incertezza" tra i



servizi realmente offerti e quelli fatturati dal Co.in.r.e.s. origini dall'assenza di bilanci preventivi che hanno causato, una gestione carente della necessaria programmazione economica e finanziaria con violazione dei principi di veridicità e chiarezza.

Le carenze informative, riconducibili ad incoerenze di rappresentazione e descrizione dei valori esposti nel bilancio, riscontrate nell'analisi delle poste del Patrimonio Netto iscritto nel bilancio relativo all'anno 2007 sono state ravvisate poi dal c.t.u. anche nei successivi anni (2008 e 2009) oggetto di questa analisi.

Dall'analisi condotta sui bilanci, le note integrative, le relazioni dell'Organo Amministrativo e le Relazioni dell'Organo di Controllo, depositati presso la C.C.I.A.A. di Palermo, relativi alle annualità 2007, 2008 e 2009, sono emerse poi gravi anomalie nella rappresentazione delle voci iscritte in bilancio (come meglio chiarito nella relazione del c.t.u. alla quale si rimanda) che hanno minato le capacità informative degli stessi documenti disattendendo il principio di rappresentazione chiara, veritiera e corretta del bilancio, stabilito dall'art. 2423-bis del codice civile.

Consegue che tutte e tre le delibere prese in esame devono ritenersi nulle per inosservanza dei principi di chiarezza e veridicità.

I fatti accertati impongono di trasmettere gli atti alla Procura in sede e presso
alla Corte dei Conti.

Di nessun pregio invece ai fini della contestata invalidità delle delibere appare la pur appurata mancanza del parere del collegio dei revisori in ordine alla regolarità tecnico-contabile, _____

come sancito dal Consiglio di Stato, Sez. Quarta, n. 1567 del 16.03.2001, *"il mancato inserimento dei pareri di regolarità tecnica e contabile nelle deliberazioni impugnate costituisce una semplice irregolarità"*

ed ancora Consiglio di Stato, Sez. Quinta, n. 3508 del 27.06.2001 nella quale si afferma che *"la sottoposizione delle deliberazioni degli enti locali ai pareri di*

legittimità e regolarità tecnico-contabile assume rilevanza essenzialmente al fine di individuare i responsabili in via amministrativa e contabile delle deliberazioni, ma non vale di per sé, in caso di omissione, a comportare necessariamente l'illegittimità delle deliberazioni medesime."

Pertanto si ritiene che sebbene l'approvazione dei bilanci degli esercizi 2007, 2008 e 2009 sia avvenuta con parere negativo del Collegio dei Revisori il parere favorevole dell'Organo di Controllo non è obbligatorio all'approvazione dei bilanci d'esercizio.

Né possono a tal fine valere le osservazioni formulate dal comune di Bagheria atteso che lo Statuto del Co.in.r.e.s., approvato con la delibera n.08 del 23.07.2007 (in atti), non prevede nessun obbligo di affidamento del controllo contabile del Consorzio ad una Società di Revisione.

Né vale quanto osservato dal comune di Marineo relativamente alla mancata produzione degli effetti, tra le parti consorziate, della delibera assembleare n. 08 del 23.07.2007, che ha modificato lo Statuto del Consorzio che, si ribadisce, è stata pubblicata all'Albo Pretorio del Comune di Bolognetta in data 25.08.2007, in quanto, in relazione a quanto disposto dagli art. 2436 e 2480 c.c. , che disciplinano rispettivamente le s.p.a. e le s.r.l. in tema di pubblicità, gli stessi possono essere applicati analogicamente al Consorzio, solo se ne è fatto espresso riferimento normativo.

La disciplina codicistica, a cui deve fare riferimento il Consorzio, prevista dal *"Titolo X – Capo II – Dei consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi"* non fa espresso riferimento all'art.2436 c.c., né tanto meno all'art. 2480 c.c. e, peraltro, l'art. 2612 c.c., che disciplina in tema di con-

sorzi con attività esterna le iscrizioni nel registro delle Imprese, non subordina la produzione degli effetti delle delibere assembleari alla suddetta iscrizione.

Pertanto, si ritiene che la pubblicazione della delibera assembleare su menzionata, effettuata all'Albo Pretorio del Comune di _____ Bolognetta, ha efficacia tra le parti consorziate.

Infine le domande vanno rigettate con riferimento al profilo del denunciato rispetto delle norme in materia di contabilità pubblica previste per l'assunzione di nuovo personale dipendente atteso che sotto tale profilo nessuna prova è stata nemmeno dedotta né allegata dai comuni impugnanti.

Vanno parimenti rigettate tutte le altre domande formulate dai comuni perché non hanno trovato riscontro alla luce della documentazione allegata e prodotta dalle parti.

Infine quanto alle spese seguono il principio della soccombenza (ivi comprese le spese della c.t.u. già liquidate con separato provvedimento) e vanno definitivamente poste a carico del C.O.I.N.R.E.S. - e liquidate come da dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale, come sopra composto, definitivamente pronunciando, sentiti i procuratori delle parti:

dichiara la nullità delle delibere adottate dall'assemblea del C.O.I.N.R.E.S. approvate nelle assemblee del 24.03.2010, 21.06.2010 e 28.07.2010.

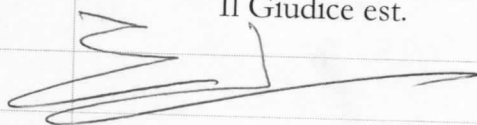
rigetta le altre domande



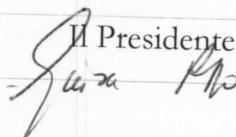
condanna il C.O.I.N.R.E.S. alla refusione delle spese di lite sostenute dai comuni di ALIA , Bagheria, Bolognetta, Ciminna , Ficarazzi, Marineo, Misilmeri, Villabate, Villafrati, Rocca Palumba e nei confronti della Provincia Regionale di PALERMO, che si liquidano in euro 6987,34 a titolo di compenso oltre iva c.p.a. e spese generali in favore di ciascuno dei comuni sopra indicati e della Provincia Regionale di PALERMO; pone definitivamente a carico del C.O.I.N.R.E.S. le spese relative alla c.t.u. già liquidate con separato decreto

Ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti alla locale Procura e alla Corte dei Conti di Palermo *Procura presso la* 
così deciso l'11.02.2014 in *Termini Imerese*

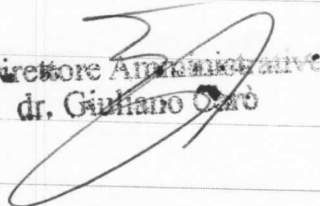
Il Giudice est.



Il Presidente



Il Direttore Amministrativo
dr. Giuliano Carò



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

19 FEB 2014

Il Direttore Amministrativo
dr. Giuliano Carò

