



Lombardia/303/2019/V.S.6



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 17 luglio 2019 ha assunto la seguente

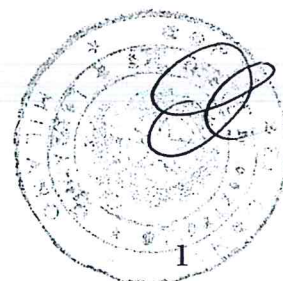
DELIBERAZIONE

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modifiche e integrazioni;

Visto l'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

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



Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 luglio 2017, n. 19/INPR, con la quale sono state adottate le linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016;

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

Viste le delibere di questa Sezione n. 296/2016/VSG e n. 199/2018/VSG;

Esaminato il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie presentato dal Comune di Sannazzaro de' Burgondi (PV), ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, approvato con delibera n. 43 del 24 ottobre 2017 e costituente aggiornamento di quello approvato ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014;

Esaminato, altresì, il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie presentato dal Comune di Sannazzaro de' Burgondi (PV), ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, approvato con delibera n. 37 del 19 dicembre 2018 e trasmesso alla Sezione con nota prot. n. 573 del 14 gennaio 2019 (acquisita a mezzo Con.te al prot. 0007306-12/04/2019-SC_LOM-T87C-A);

Vista la richiesta istruttoria di questa Sezione, di cui alla nota prot. 0013500-16/05/2019-SC_LOM-T87C-P;

Visti i chiarimenti resi in fase istruttoria dal Comune di Sannazzaro de' Burgondi con nota prot. 6065 del 25 maggio 2019 (acquisita al protocollo della Sezione n. 0014184-25/05/2019-SC_LOM-T87C-A) e relativa documentazione allegata;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna;
Udito il relatore, dott. Ottavio Caleo.

PREMESSA

L'art. 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 100 del 2017 e dalla legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), prevede che le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, siano alienate



o, in alternativa, oggetto delle altre misure di razionalizzazione indicate all'articolo 20, commi 1 e 2.

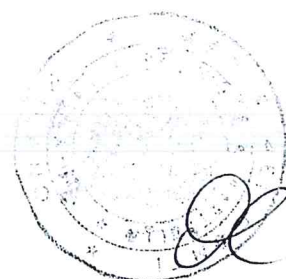
A tal fine entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica ha dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, procedendo, con provvedimento motivato, all'adozione di un piano di revisione straordinaria, che, per le amministrazioni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

Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, T.U.S.P., le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Con riferimento ai tempi di presentazione, a norma degli artt. 20, comma 3 e 26, comma 11, del TUSP, la revisione periodica, secondo quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22/INPR, è adempimento da compiere entro il 31 dicembre di ogni anno, per la prima volta nel 2018 con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

Il Comune di Sannazzaro de' Burgondi ha approvato con delibera n. 43 del 24 ottobre 2017 il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 e con delibera n. 37 del 19 dicembre 2018 il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 con trasmissione a questa Sezione del provvedimento, tramite il sistema Con.te (0007306-12/04/2019-SC_LOM-T87C-A).

Successivamente, questa Sezione con nota prot. n. 0013500-16/05/2019-SC_LOM-T87C-P, ha chiesto chiarimenti al Comune in merito ad alcuni aspetti emergenti dall'esame dei piani. In particolare è stato chiesto di:



- Fornire chiarimenti in ordine alle ragioni della tardiva approvazione del piano di razionalizzazione straordinaria, avvenuta con la deliberazione consiliare sopra richiamata oltre il termine del 30 settembre 2017 previsto dall'art. 24, comma 1, del T.U.S.P.;
- Fornire chiarimenti in ordine all'integrale possesso da parte della CLIR s.p.a., direttamente partecipata, dei requisiti delle c.d. società *in house* fissati dal d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. e dal d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i. secondo quanto dichiarato nella sezione 02.01 della relazione tecnica allegata al precitato piano di revisione straordinaria;
- Fornire aggiornate notizie sul numero di amministratori della CLIR s.p.a. anche alla luce delle previsioni di cui all'art. 11, comma 3, del T.U.S.P. in forza del quale *"l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15"*;
- Fornire indicazioni sulle iniziative assunte per la razionalizzazione dei costi di funzionamento della CLIR s.p.a con l'obiettivo di contenerli secondo quanto segnalato nella sezione 03.02 della relazione tecnica allegata al piano di revisione straordinaria delle partecipazioni sopra richiamato;
- Specificare ulteriormente le ragioni del mantenimento della partecipazione nella CBL distribuzione s.r.l., senza adozione di provvedimenti di razionalizzazione, nonostante nella sezione 03.02 della relazione tecnica allegata al piano di revisione straordinaria sopra citato venga segnalata la sussistenza dell'ipotesi prevista dall'art. 20, comma 2, lett. g) T.U.S.P. (necessità di aggregazione con altre società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4 T.U.S.P.).

A seguito dell'esame istruttorio, al fine di valutare la coerenza delle suddette delibere di approvazione dei piani in discorso con i parametri normativi di riferimento, il magistrato



istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di deferirne la valutazione all'esame collegiale della Sezione.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

1. Il generale quadro normativo in materia di controllo sui piani di revisione straordinaria delle società partecipate da amministrazioni pubbliche, e relativi esiti.

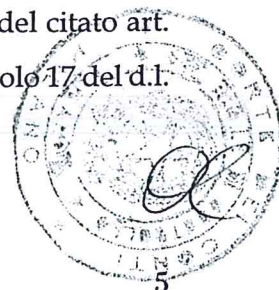
L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni ed alle autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lett. a), TUSP), l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica delle predette partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico.

La revisione straordinaria in argomento costituisce, per le autorità del sistema portuale (oltre che per regioni, enti locali, università e camere di commercio), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

La norma prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati, fra gli altri, alla Sezione della Corte dei conti competente, da individuare ai sensi del precedente art. 5, comma 4 (come più avanti meglio specificato).

Si tratta di una funzione che si inserisce nel quadro dei plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici attribuiti alla Corte dei Conti dal d.lgs. n. 175 del 2016, a mente del quale vanno comunicate alla magistratura contabile le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (art. 26, commi 4 e 5) di piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa (art. 14, comma 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, comma 3), etc., alcune delle quali riproducenti pregresse disposizioni normative (si rinvia, per esempio, all'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007).

Nello specifico, l'esito della ricognizione straordinaria, da effettuare ai sensi del citato art. 24 TUSP, va comunicato, anche in caso negativo, con le modalità di cui all'articolo 17 del d.l.



n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 114 del 2014) alla banca dati gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze ed alla struttura del medesimo Ministero competente per il monitoraggio sull'attuazione del testo unico (prevista dall'articolo 15), e reso disponibile alla "sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4".

Il successivo comma 3 dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 specifica che il provvedimento di ricognizione va inviato alla competente sezione della Corte dei conti *"perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*. La norma non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito di tale controllo (analogo invio era previsto dal comma 612 della legge n. 190 del 2014, nonché, in similare materia, dall'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007, costituenti fonte di plurime pronunce ad opera delle Sezioni regionali di controllo). L'inciso finale della disposizione suggerisce, tuttavia, l'attribuzione alla magistratura contabile di un controllo successivo di legittimità sul provvedimento di ricognizione straordinaria, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare *"il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*, vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4, 5 e 20).

Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del ridetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente sezione della Corte dei conti. Sicuramente non può prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione straordinaria (come accade per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, cfr. art. 1 legge n. 20 del 1994) né l'applicazione analogica delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7, del medesimo TUSP in caso di mancata adozione, a regime, dei piani di razionalizzazione periodica. Quest'ultimo comma, infatti, a differenza di altri del medesimo art. 20, non viene richiamato dall'art. 24 TUSP, e, pertanto, in omaggio al principio di legalità che vige per le sanzioni amministrative (art. 1 legge n. 689 del 1981), nonché per le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile sanzionatoria (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 12-QM/2007 e n. 12-QM/2011), non può essere esteso oltre i casi da esso considerati.

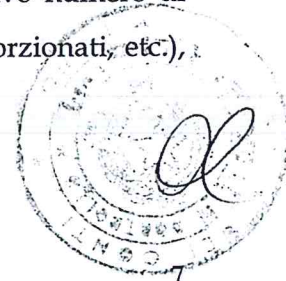
Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione straordinaria può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014 (cfr., per esempio, SRC



Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; SRC Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; SRC Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, n. 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzia le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione (imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria, l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione straordinaria).

Inoltre, nel caso degli enti locali e di quelli del servizio sanitario nazionale, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP, parametri richiamati dall'art. 24, comma 1) potrebbero essere *"suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"* e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 1, commi, 3 e 7, del citato d.l. n. 174 del 2012.

Infine, sempre per gli enti locali (che, statisticamente, oltre ad essere gli enti pubblici più numerosi sul territorio nazionale, sono quelli che detengono la prevalente quota di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione straordinaria ai parametri normativi potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o, più probabilmente, dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementate ai sensi degli artt. 147, e seguenti, del d.lgs. n. 267 del 2000 (fra le quali è annoverato, ex art. 147-quater, il controllo sulle società partecipate non quotate). L'irregolarità in discorso potrebbe condurre, fermo restando l'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, all'invio della delibera di accertamento della Sezione di controllo alla competente Procura regionale della Corte dei conti per la richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, ad opera della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda (cfr. art. 148, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000). Può pensarsi, per esempio, al caso in cui la ricorrenza dei parametri posti dall'art. 20, comma 2, del TUSP (eccessivo numero di amministratori, gestione in costante perdita, costi di funzionamento sproporzionati, etc.),



che ha imposto (o imporrebbe) l'adozione di un piano di revisione straordinaria, sia frutto dell'assenza di un *"idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica"* (cfr. art. 147-quater TUEL). Naturalmente, la verifica, da parte della Sezione di controllo, della non puntuale esecuzione degli obblighi posti in tema di revisione straordinaria delle partecipazioni può portare, secondo le regole generali, alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con conseguente comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale della Corte dei conti (art. 52 d.lgs. n. 174 del 2016).

Al riguardo, preliminarmente, va rilevato che la Sezione ha riscontrato la tardiva approvazione del piano di razionalizzazione straordinaria, avvenuta con la citata deliberazione consiliare n. 43 del 24 ottobre 2017, oltre il termine del 30 settembre 2017 previsto dall'art. 24, comma 1, del T.U.S.P. ed espressamente richiamato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie 21 luglio 2017, n. 19/INPR, con la quale sono state adottate le linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Sul punto, nella risposta istruttoria, il Comune ha comunicato che *"la proposta di deliberazione consiliare da parte dell'Ufficio segreteria è stata predisposta in data 06.09.2017 ma in quel periodo (agosto/settembre 2017) si stava sciogliendo la convenzione di segreteria come da note prot. 8203 del 08.08.2017 del Comune di Pogliano Milanese e Prot. 9384 del 24.08.2017 del Comune di Sannazzaro de' Burgondi, per cui la proposta di deliberazione predisposta dagli uffici, non avendo completato l'iter procedurale per l'inserimento all'ordine del giorno del Consiglio comunale, è stata deliberata con l'arrivo del nuovo segretario che ha preso servizio a decorrere dal 02.10.2017"*.

La Sezione, pur prendendo atto di quanto rappresentato, non può che accertare la tardiva approvazione della delibera in questione, richiamando l'Ente alla puntuale osservanza dei numerosi adempimenti sopra indicati posti dal T.U.S.P. nel quadro dell'organizzazione e gestione dei propri organismi partecipati.

2. La valutazione della Sezione sulle delibere di revisione straordinaria e ordinaria delle partecipazioni ex artt. 24 e 20 d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i. del Comune di Sannazzaro de' Burgondi, in relazione all'organismo partecipato Clir s.p.a.



2.1. Nell'esame istruttorio sulla delibera di revisione straordinaria delle partecipazioni ex art 24 d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, è emerso che l'ente detiene una partecipazione diretta (pari al 6,76%) nella CLIR S.p.A., società qualificata come *"in house"*: è stato chiesto di fornire chiarimenti e aggiornate notizie in ordine all'integrale possesso da parte della CLIR s.p.a., direttamente partecipata, dei requisiti delle c.d. società *in house* fissati dal d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. e dal d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i., secondo quanto dichiarato nella sezione 02.01 della relazione tecnica allegata al precitato piano di revisione straordinaria.

2.2. Con il piano di revisione straordinaria sopra richiamato, il Comune di Sannazzaro de' Burgondi ha deliberato il mantenimento senza interventi di razionalizzazione della propria partecipazione in CLIR S.p.A., motivato con riguardo alla circostanza che la società *"produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente"*, garantendo *"un servizio di interesse generale"*: nel prospetto *"02.01"* del piano di revisione straordinaria *"Ricognizione delle società a partecipazione diretta"* la società in argomento viene qualificata come *"società in house"*.

Il mantenimento della partecipazione di cui trattasi è stato confermato dal Comune nel piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31.12.2017 di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, approvato con delibera n. 37 del 19 dicembre 2018.

a) sui presupposti per il legittimo affidamento diretto di contratti a società c.d. *in house*
Alla luce di quanto precede in sede istruttoria è stato chiesto al Comune di fornire chiarimenti e aggiornate notizie in ordine all'integrale possesso da parte della CLIR s.p.a. dei requisiti delle c.d. società *in house* fissati oggi positivamente dal d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. e dal d.lgs. n. 175/2016 e s.m.i. e indispensabili ai fini del mantenimento di affidamenti diretti.

Nella risposta istruttoria del 25 maggio 2019 il Comune, relativamente a quanto statuito nel succitato piano di revisione straordinaria, ha rappresentato che *"erroneamente il compilatore della scheda 02.01 ha indicato, nella colonna H, relativamente alla soc. CLIR spa, la sigla S dopo aver letto le istruzioni a piè pagina, intendendo come controllo analogo il semplice controllo che i Comuni esercitano nell'Assemblea della Società, anche perché, all'atto di compilazione della scheda, la CLIR non aveva ancora nominato il Comitato sul controllo analogo in quanto non previsto dallo Statuto vigente. Detto statuto è stato adeguato mediante il recepimento del D.lgs 175/2016(T.U.S.P.) in data 20.12.2018, come da verbale dell'assemblea straordinaria del 20.12.2018 e registrato il 28.12.2018 al n. 20034 serie 1T, Rep. 7202 e n. 5403 di raccolta ed ha recepito, tra l'altro, le disposizioni emanate*



dall'ANAC nella parte relativa al riconoscimento ed all'attribuzione della qualifica di società "in house providing" ed ha introdotto il Comitato sul Controllo analogo, disciplinandone il funzionamento ed i compiti".

Al riguardo si osserva che il modello c.d. *in house* di affidamento di pubbliche commesse rappresenta una deroga alla regola dell'evidenza pubblica che ricorre allorché l'Amministrazione - in luogo di procedere all'esternalizzazione di determinate prestazioni - decide di provvedere in proprio all'esecuzione delle stesse, attraverso un'entità giuridica soggettivamente distinta, ma ad essa strutturalmente collegata nell'ambito di un rapporto di c.d. "delegazione interorganica".

Con la previsione dell'*in house providing* l'ordinamento comunitario ha introdotto, in via pretoria, la possibilità per le P.A. di affidare direttamente funzioni e/o servizi determinati a società dotate di personalità giuridica e da essa interamente controllate in deroga alle regole generali del diritto comunitario imperniate sul modello della procedura competitiva. Di qui il particolare rigore della giurisprudenza europea (sin dalla nota sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, cd. "Teckal") sull'interpretazione dei requisiti che devono essere necessariamente posseduti dalle ridette società al fine di integrare il modello dell'*in house*, requisiti che sono stati sviluppati, nel tempo, dalla giurisprudenza nazionale e che risultano oggi fissati dal codice dei contratti pubblici e dal Testo unico sulle società partecipate.

In particolare, in linea con le corrispondenti previsioni delle direttive europee, l'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 delinea il modello dell'*in house* come uno dei casi di mancata applicazione delle regole di evidenza pubblica poste del codice in presenza delle seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione (che non comportano controllo o potere di veto) previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il comma 2 definisce i requisiti del “controllo analogo” che si realizza quando un’amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore.

Il d.lgs. n. 50 del 2016 detta regole in tema di affidamenti *in house* anche all’art. 192.

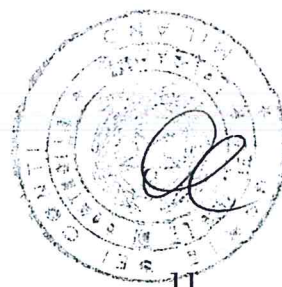
La norma in esame prescrive adeguate forme di pubblicità e trasparenza per le società destinatarie di affidamenti *in house* (iscrizione nell’elenco istituito presso l’A.N.AC. e obbligo di pubblicazione e aggiornamento di tutti i dati concernenti l’affidamento), oltre che il rispetto dei principi di economicità ed efficienza (richiedendo la preventiva valutazione di congruità economica dell’offerta dei soggetti *in house* in caso di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza).

Con particolare riferimento all’elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, la norma in esame prevede che l’iscrizione avvenga a domanda, dopo la verifica della sussistenza dei requisiti che giustificano l’affidamento *in house*, da effettuarsi secondo modalità e criteri definiti dall’Autorità con proprio atto.

Le disposizioni del codice dei contratti pubblici vanno coordinate con le previsioni del T.U.S.P. e, in particolare, con l’art. 4, che individua le finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche e l’art. 16 che reca la disciplina delle società *in house*.

L’art. 4, al comma 4, stabilisce che le società *in house* hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui al comma 2, lettere a), b), d) ed e) del medesimo articolo, ossia:

- produzione di un servizio di interesse generale, ivi compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche ai sensi dell’art. 193 del d.lgs. n. 50/2016;
- autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;



- servizi di committenza, ivi compresa la committenza ausiliaria, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

L'art. 16 del T.U.S.P., ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo necessario ad integrare il predetto modello, prevede vincoli specifici all'autonomia statutaria, con significative deroghe alla disciplina civilistica.

In particolare:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-*bis* e dell'articolo 2409-*novies* del codice civile; b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile; c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali di durata anche superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-*bis*, primo comma, del codice civile.

Regole specifiche disciplinano il requisito dell'«attività prevalente» nei confronti degli enti pubblici controllanti.

In linea con quanto previsto dalle direttive europee in materia e con l'art. 5 del codice dei contratti pubblici, l'art. 16, comma 3, del T.U.S.P. prescrive che gli statuti delle società contengano apposita clausola in forza della quale 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.

L'effettività delle norme sul requisito dell'attività prevalente è presidiata da un rigoroso sistema sanzionatorio delineato dai commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 16.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 è stato introdotto, nell'art. 16, un comma 3-*bis* in forza del quale la produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società: sull'interpretazione della norma questa Sezione si è recentemente soffermata nelle deliberazioni n. 87/2019/PAR e n. 89/2019/PAR.

Ciò posto, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti dal Comune, la Sezione fa notare come, nel corso di analoghe istruttorie aventi ad oggetto i piani di razionalizzazione di che trattasi,



siano emerse criticità in ordine all'effettivo possesso da parte della predetta società dei requisiti legittimanti il ricorso all'*in house providing*.

In particolare, nella risposta istruttoria prot. 11508 del 16 maggio 2019 (acquisita al protocollo della Sezione n. 13469 del 16 maggio 2019) il Comune di Gambolò (detentore di una partecipazione pari all'8,72%) ha rappresentato *"la mancata conformazione della società ai requisiti dell'in house providing, come via via delineati dall'ordinamento comunitario e declinati dalla giurisprudenza interna quale presupposto per l'affidamento, e quindi - in questo caso - per la stabile contrattualizzazione del servizio. Le difformità dal modello legale attengono sia la mancata inibizione statutaria all'ingresso di capitali privati, sia la mancanza di adeguate garanzie per i Comuni soci ai fini di un controllo diretto sul servizio da ciascuno di essi affidato alla Società, nonché del controllo congiunto dei medesimi sulle scelte strategiche della Società"*.

Lo stesso Comune ha inoltre rilevato che *"tale difformità è stata ripetutamente significata dai Soci, che ha dato affidamento sulla volontà di adeguare lo statuto, convocando apposite assemblee su testi via via integrati e/o modificati, e mai tuttavia efficacemente conformati rispetto al quadro prescrittivo. A fronte di tali affidamenti, la scelta del Comune - così come chiaramente espressa in sede di prima revisione straordinaria ex art. 24 D. Lgs. 175/2016 (delibera C.C. n. 26 del 27 settembre 2017) - è stata quella di mantenere la partecipazione per l'anno 2018 per non pregiudicare la continuità del servizio"*.

Sul punto il Comune ha infine concluso che *"subito dopo la revisione straordinaria, e ancor più dopo aver acclarato, con esplicito voto contrario del socio Comune di Gambolò, che anche l'ennesimo testo statutario portato in assemblea (in data 21.12.2018) era inadeguato a superare le difformità segnalate, il Comune ha avviato e portato avanti il procedimento preordinato alla verifica, tuttora in corso, con criteri concorrenziali, di un'alternativa gestionale capace di assicurare un servizio più efficace e più economico nel rispetto della vigente normativa"*.

Da quanto sopra emergono elementi per ritenere che, anche per il Comune di Sannazzaro de' Burgondi, il rapporto di servizio in esame sia stato dallo stesso mantenuto pur avendo accertato la mancanza dei requisiti dell'*in housing providing* in capo alla ridetta CLIR S.p.A. Alla luce della normativa recata dal Testo unico delle società partecipate il Comune, già in sede di razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni, al fine di legittimare, in prospettiva, un eventuale affidamento diretto di appalti o concessioni, avrebbe dovuto tenere conto di quanto previsto dall'art. 26, comma 1, TUSP a mente del quale le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore dello stesso decreto erano

tenute ad adeguare i propri statuti alle disposizioni dello stesso decreto entro il 31 luglio 2017.

Si consideri, inoltre, quanto statuito nell'Atto di indirizzo del 28 marzo 2019 dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, ex art. 154, comma 2, del TUEL in tema di società *in house* e requisito dell'attività prevalente nei confronti degli enti pubblici soci ove gli enti locali vengono richiamati, in sede di revisione ordinaria delle partecipate ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 e nell'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento sottesi al c.d. controllo analogo, a monitorare il possesso dei requisiti dell'*in house* da parte delle società destinatarie di affidamenti diretti, con riguardo tanto alla presenza delle clausole statutarie in merito all'attività prevalente previste dall'art. 16 del T.U.S.P. che con riferimento al concreto rispetto del limite del fatturato all'atto dell'affidamento, secondo le indicazioni all'uopo fornite dall'A.N.AC.

Inoltre deve soggiungersi che sulla questione del possesso, da parte della CLIR S.p.A., dei requisiti delle società *in house*, è recentemente intervenuta la sentenza del T.A.R. Lombardia, sez. IV, 20 giugno 2019, n. 1558 (pubblicata il 6 luglio 2019).

Il giudice amministrativo, nel pronunciarsi in relazione al ricorso (R.G. n. 2267 del 2018) intrapreso da parte della stessa società per l'annullamento di una procedura di gara per l'affidamento del servizio in parola avviata da altri due soci pubblici (Comuni di Cilavegna e Robbio), ha rilevato come *"la lettura dello Statuto di Clir...esclude che la stessa possa essere considerata affidataria in house del servizio di igiene urbana"*, avuto riguardo, anzitutto, alla possibilità di ingresso nel capitale sociale di soci privati e all'assenza di meccanismi di controllo della cessione di azioni a favore degli stessi: in questo senso viene, inoltre, osservato che *"le recenti riforme a tale articolo dello Statuto ...non mutano di fatto la situazione, essendo stato inserito solo un generico riferimento al D.Lgs. 175/2016"*.

Tali considerazioni vengono ribadite anche sotto il profilo dell'assetto societario di Clir *"che riflette quello di diritto comune delle società di capitali"* e *"impedisce di realizzare il necessario "controllo analogo" fra ente pubblico affidante e società affidataria"*.

Conseguentemente il giudice amministrativo conclude che *"Clir non può essere reputata una società in house – e ciò a prescindere dalla terminologia talora impiegata negli atti dei comuni soci – ma semplicemente una società partecipata da enti pubblici, che ha gestito il servizio nei due comuni ivi resistenti non in forza del modello legale di società in house ma soltanto in forza di affidamenti diretti (vale a dire senza gara), realizzati di anno in anno dai comuni interessati, senza alcuna*



stipulazione di un formale contratto di servizio, ma sulla base di un piano finanziario redatto dai comuni e di una ripartizione di costi predisposta dalla stessa Clir”.

Tenuto conto del predetto quadro normativo e giurisprudenziale, si invita, pertanto, l’Ente a valutare scrupolosamente l’attuale sussistenza dei requisiti previsti *ex lege* per affidamenti diretti alla Società di che trattasi.

Si richiama, inoltre, all’attenzione del Comune quanto recentemente osservato dal T.A.R. Lombardia nella citata pronuncia n. 1558/2019 in ordine ai requisiti tecnico-organizzativi e professionali che possono essere ragionevolmente richiesti dall’ente locale per l’esecuzione di un appalto di servizi quale quello di igiene urbana.

b) Adeguata articolazione degli organi di amministrazione e controllo

L’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 prescrive che l’organo amministrativo delle società a controllo pubblico sia costituito, di norma, da un amministratore unico.

L’art. 11, comma 3 dello stesso T.U.S.P., in seguito alle modifiche apportate dal decreto correttivo n. 100 del 2017, prevede che l’assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata, con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può prevedere un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri (o che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo indicati ai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile). La delibera in discorso va trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente, nonché alla pertinente struttura del Ministero dell’economia e delle finanze.

Da ultimo, nella recente delibera n. 11/2019/SSRRCO/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, vengono forniti elementi sull’esatta definizione del concetto di “società a controllo pubblico” ai fini dell’applicazione di alcune disposizioni previste dal decreto legislativo n. 175 del 2016.

Alla luce della qualificazione operata dall’Ente della Clir s.p.a. come società *in house*, sono state chieste precisazioni circa l’avvenuto rispetto delle previsioni di cui al succitato art. 11, comma 3 del TUSP nella nomina dell’organo amministrativo della stessa società.

Nella predetta risposta istruttoria del 25/5/2019 il Comune ha rappresentato che “alla data odierna risulta che gli amministratori della CLIR spa siano n. 3, in virtù del verbale n. 4 del 28.06.2016”.

Anche su questo punto più aggiornati elementi sono stati ricavati dalla sopra richiamata risposta istruttoria fornita dal Comune di Gambolò il 16 maggio 2019, in allegato alla quale è stato trasmesso il verbale della deliberazione n. 8 del 06.07.2018 dell'Assemblea dei Soci CLIR da cui risulta la nomina di un nuovo organo amministrativo collegiale composto da tre membri.

Tale deliberazione non risulta pervenuta alla Sezione: la stessa, inoltre, conferma la presenza di un Cda composto da tre amministratori con generico riferimento alla *"complessità delle attività svolte dalla società"*.

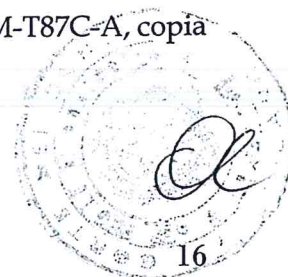
Di qui la violazione del disposto del precitato art. 11, comma 3, del TUSP tanto sotto il profilo procedurale – stante il mancato invio della delibera in parola alla Sezione – quanto sotto il profilo sostanziale, dal momento che la delibera risulta priva di motivazioni circa le specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e la considerazione delle esigenze di contenimento dei costi che possono giustificare, per le società controllate, nel quadro del Testo unico delle società partecipate, un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione accerta la non regolare articolazione degli organi di amministrazione delle società Clir S.p.A. alla luce dei parametri indicati dall'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Dalla lettura del medesimo verbale n. 8 del 06.07.2018 dell'Assemblea dei Soci CLIR si evince, inoltre, il deliberato aumento del compenso dei nuovi amministratori, tramite raddoppio degli emolumenti e attribuzione al vicepresidente di un compenso maggiorato, superiore del 20% rispetto a quello previsto per il consigliere.

In allegato alla predetta risposta istruttoria del Comune di Gambolò del 16 maggio 2019, è stata fornita copia della lettera prot. n. 358 del 15 maggio 2019 con cui la Società, in riscontro ad apposita richiesta dello stesso Ente, ha precisato che il compenso dell'Organo amministrativo nel 2013 (che fino al 31/5/2013 era composto da 3 componenti e poi dall'Amministratore Unico) è risultato pari ad euro 36.400 mentre il compenso dell'organo amministrativo collegiale del 2019 ammonta ad euro 24.000, come pubblicato sul relativo sito istituzionale.

Va, inoltre, rilevato che, nel quadro di analoga istruttoria avente ad oggetto i piani di razionalizzazione di che trattasi, è stata acquisita dal Comune di Mede (ente socio della stessa CLIR S.p.A.), in allegato alla nota prot. 0014272-27/05/2019-SC_LOM-T87C-A, copia



del verbale n. 3 della riunione del CDA della Società del 2 agosto 2018 con cui - su proposta dal Collegio sindacale, in recepimento di apposita istanza di altro ente socio, il Comune di Mortara, prot. n. 708 del 26/7/2018 - è stato approvato il ripristino del precedente compenso degli amministratori, con accantonamento in apposito fondo di bilancio dell'aumento deliberato in Assemblea soci il 6/7/2018 nelle more dell'entrata a regime della nuova normativa.

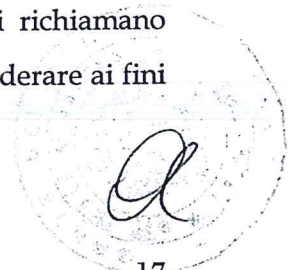
Al riguardo si rammenta che l'art. 11, comma 6, del succitato d.lgs. n. 175/2016 dispone che *"con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. [...] Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario"*.

In base al comma 7 del precitato art. 11 *"fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166"*.

L'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto legge sopra richiamato stabilisce che *"il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*.

Il suddetto quadro normativo è analiticamente esaminato nella recente deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 34/2019/PAR.

Inoltre, in attesa del perfezionamento dell'iter di approvazione del decreto di cui al citato art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016, la Struttura di monitoraggio delle partecipazioni pubbliche del Ministero dell'economia e delle finanze, con il recente orientamento del 10 giugno 2019 *"Chiarimenti sui compensi degli amministratori"*, ha fornito alcune delucidazioni sulle modalità applicative del limite dei compensi per gli amministratori delle società a controllo pubblico, di cui all'art. 11, comma 7, del TUSP che si richiamano all'attenzione del Comune, con particolare riguardo alle componenti da considerare ai fini



dell'esatta definizione dei compensi dell'organo amministrativo ai sensi del menzionato articolo 11, comma 7, del TUSP.

Infine, è stato chiesto di fornire indicazioni sulle iniziative assunte per la razionalizzazione dei costi di funzionamento della CLIR s.p.a con l'obiettivo di contenerli secondo quanto segnalato nella sezione 03.02 della relazione tecnica allegata al piano di revisione straordinaria delle partecipazioni sopra richiamato.

Sul punto il Comune ha rappresentato che *"il bilancio al 31.12.2016 della soc. CLIR spa è stato approvato in data 29.11.2017, quindi in ritardo rispetto alla scadenza di legge. La presunta motivazione è che detto bilancio chiudeva con una perdita rilevante che, secondo il collegio sindacale della Società medesima avrebbe dovuto essere ancora più elevata. Nel predisporre la relazione tecnica allegata al piano di revisione straordinaria, il Comune di Sannazzaro de' Burgondi, date le premesse, ha ritenuto di indicare la necessità di contenimento dei costi di funzionamento e che la Società avrebbe dovuto razionalizzare i costi con l'obiettivo di contenerli. Di fatto, con l'approvazione del bilancio 2016 avvenuto in data 29.11.2017 la società aveva già predisposto e presentato il piano di risanamento ai sensi dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. 175/2016 e s.m.i., per cui il Comune ha monitorato, attraverso informazioni assunte direttamente dal Presidente, l'andamento dei conti della CLIR spa, per verificare che il bilancio successivo non chiudesse con una ulteriore perdita. Per maggior informazione si specifica che il bilancio 2017 della società ha chiuso con un utile di € 353.846,00"*.

Al riguardo la Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dal Comune, rinvia ogni ulteriore valutazione in merito alle attività di controllo alla stessa intestate in ordine alla gestione finanziaria del Comune e ai rapporti con gli organismi partecipati, richiamando, sin da ora, l'Ente ad un attento monitoraggio sull'andamento finanziario della predetta società e sul costo dei servizi dalla stessa erogati.

3. La valutazione della Sezione sulle delibere di revisione straordinaria e ordinaria delle partecipazioni ex artt. 24 e 20 d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i. del Comune di Sannazzaro de' Burgondi, in relazione all'organismo partecipato CBL distribuzione s.r.l.

Con la richiesta istruttoria del 16 maggio 2019 è stato chiesto al Comune di specificare ulteriormente le ragioni del mantenimento della partecipazione nella CBL distribuzione s.r.l., senza adozione di provvedimenti di razionalizzazione, nonostante nella sezione 03.02 della relazione tecnica allegata al piano di revisione straordinaria sopra citato venga



segnalata la sussistenza dell'ipotesi prevista dall'art. 20, comma 2, lett. g) T.U.S.P. (necessità di aggregazione con altre società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4 T.U.S.P.). Il mantenimento senza razionalizzazione della partecipazione in discorso è stato confermato dal Comune nella delibera n. 37 del 19/12/2018 di revisione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2017 ex art. 20 TUSP.

In sede istruttoria il Comune ha premesso che la società CBL spa si è costituita nell'anno 2002 per effetto della trasformazione dell'ex Consorzio Bassa Lomellina per la gestione del servizio idrico integrato e del gas e che, sulla base della deliberazione del CDA del CBL n. 12 del 3.12.2002, all'Ente è stata attribuita una quota pari al 5,846% del capitale sociale.

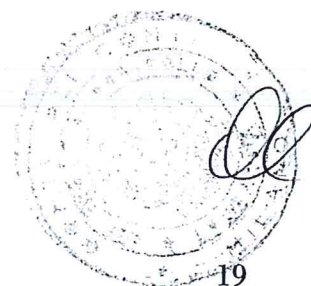
La gestione del ciclo idrico integrato, a decorrere dal 01.07.2009, è stata trasferita alle AA.T.O. per cui la società CBL spa gestisce per conto di Scarl Pavia Acque il servizio idrico integrato anche nel territorio del Comune di Sannazzaro de' Burgondi.

Il Comune ha ulteriormente riferito che *"il compilatore della sezione 3.2 della relazione tecnica al piano di revisione straordinaria ha ritenuto, ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. g) del TUSP che, essendo vigente l'obbligo nazionale di aggregazione degli Ambiti territoriali anche per la gestione del servizio distribuzione gas naturale, come previsto dal decreto Letta n. 164/2000 e dal D.M. n. 226/2011, esiste la necessità di aggregazione con altre società in considerazione del fatto che anche la Provincia di Pavia dovrebbe esperire apposita gara al fine di riunificare le società che gestiscono la distribuzione del gas nella Provincia per addivenire ad un gestore unico del servizio"*.

Sul piano delle ragioni del mantenimento della partecipazione senza adozione di provvedimenti di razionalizzazione è stata, inoltre, addotta la circostanza che *"la società chiude i bilanci con utili di esercizio regolarmente distribuiti ai soci e fornisce un servizio rapido e puntuale alle esigenze della nostra cittadina per la parte idrica"*.

Al riguardo, come accennato, il citato art. 24 TUSP prescrive che le partecipazioni detenute dalle PA, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 175 del 2016, in società, sia direttamente che indirettamente, non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'art. 20, comma 2, vanno alienate o devono essere oggetto delle misure indicate all'art. 20, commi 1 e 2.

Come più volte rimarcato da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 199/2018/VSG) la norma impone di definire i presupposti in base ai quali programmare i provvedimenti da adottare e l'articolazione di questi ultimi.



Per quanto riguarda i primi, l'art. 24 TUSP impone che il processo di revisione straordinaria investa le seguenti tre macro-categorie di società:

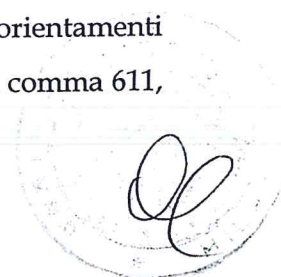
1) non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del decreto.

Si tratta del requisito della stretta inerenza della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'ente pubblico socio (quale definita dalla legge) e della riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle categorie elencate ai commi 2 e 3 dell'art. 4 (l'art. 24 del TUSP non richiama, espressamente, i commi 6, 7, 8, 9 e 9-bis del medesimo art. 4, individuanti, dopo il decreto correttivo n. 100 del 2017, altrettante ipotesi di legittimo mantenimento di partecipazioni);

2) che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2. Si tratta degli specifici obblighi motivazionali che deve contenere il provvedimento di costituzione o acquisto di partecipazioni societarie (la cui originaria assenza o incompletezza dovrebbe essere sanata mediante un espresso provvedimento di convalida, ex art. 21-nonies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, da adottare prima dell'approvazione del piano di revisione straordinaria);

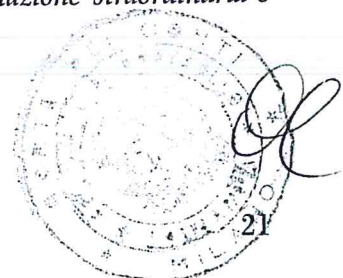
3) che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2. La previsione in discorso introduce un collegamento fra i parametri che presidiano la revisione straordinaria e quelli che informano la razionalizzazione periodica (riproducendo, con alcune differenze, quanto già prescritto dall'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014). Pertanto, anche in sede di revisione straordinaria occorre valutare: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie, già esaminate, elencate dall'art. 4 TUSP; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (interinalmente ridotto a 500.000 euro, dall'art. 26, comma 12-*quinqies* TUSP, inserito dal d.lgs. n. 100 del 2017, per il triennio 2017-2019); e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale, palesanti un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (salve le eccezioni previste dall'art. 26, comma 12-*quater*, del TUSP); f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo 4.

Circa la portata precettiva degli esposti parametri, in aderenza agli orientamenti giurisprudenziali maturati in sede di esame di quelli analoghi posti dall'art. 1, comma 611,



della legge n. 190 del 2014 (cfr., per esempio, Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazioni n. 2, 7, 18, 24 e 25/2016; SRC Piemonte, deliberazioni n. 170/2015 e n. 5/2016; SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 4/2016; SRC Puglia, deliberazione n. 132/2015), si può ritenere che la ricorrenza di uno solo di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale delle, anche differenti, azioni di razionalizzazione, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, TUSP). Tale interpretazione era corroborata dalla presenza, nel comma 611 della legge di stabilità per il 2015, dell'inciso *"anche tenendo conto dei seguenti criteri"*, che palesava la non esaustività dei parametri elencati dal legislatore né la necessaria correlazione fra la sussistenza di uno di essi e l'adozione di misure dismissive o liquidatorie. Anche per la nuova norma (art. 24, comma 1, e art. 20, comma 2, TUSP), tuttavia, i parametri legislativi impongono all'ente socio (*"I piani di razionalizzazione...sono adottati ove..."*) la necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal comma 1 dell'art. 20 TUSP (richiamato dall'art. 24, comma 1), in un *"piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*. Di conseguenza, la ricorrenza dei parametri sopra elencati impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni, contrattuali e sociali, con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa, di provvedimenti di *fusione* (coerenti, per esempio, al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), *"partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali"*), di *soppressione* (coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a), nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di *liquidazione* o di *cessione* (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente o di impraticabilità di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento della società) o, infine, di *differente "razionalizzazione"* (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b), d), e) ed f).

La ridetta interpretazione sembra trovare conforto nelle linee guida per la redazione del piano di razionalizzazione straordinaria, approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR. Nella predetta deliberazione è stato precisato, infatti, che *"il processo di razionalizzazione – nella sua formulazione straordinaria e*



periodica – rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni". Inoltre, è stato sottolineato come l'atto di ricognizione "sia l'espressione più concreta dell'esercizio dei doveri del socio, a norma del codice civile e delle regole di buona amministrazione" e che, pertanto, ciascuna amministrazione deve effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, "sia pure per rendere la dichiarazione negativa o per decretarne il mantenimento senza interventi di razionalizzazione". Infine, la deliberazione delle Autonomie chiarisce che "gli esiti della ricognizione sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata (alienazione/razionalizzazione/fusione/mantenimento della partecipazione senza interventi)".

Nel caso di specie, come accennato, si rileva che il Testo unico ha incluso tra i criteri di razionalizzazione la *"necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4"* (art. 20, co. 2, lett. g).

Prima ancora, la legge di stabilità 2015 aveva incluso l'aggregazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra i criteri dei piani operativi di razionalizzazione (art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014): la Corte costituzionale, con la sentenza n. 144/2016, ha osservato che il criterio relativo all'obiettivo di aggregazione delle società di servizi pubblici locali di rilevanza economica *«nella sua portata ulteriore, è volto a conseguire anche un evidente risparmio di spesa, tramite l'indicazione di una misura (aggregazione) che, in assenza di specificazioni modali, consente di ascriverla al novero dei principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica"»*.

Ciò posto, la Sezione richiama, pertanto, l'Ente ad un'attenta valutazione, in sede di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute, circa la sussistenza delle condizioni che giustificano l'adozione di provvedimenti di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. g) TUSP nel rispetto dei parametri normativi e dei principi giurisprudenziali sopra enunciati.

Tutto ciò posto, questa Sezione rileva, alla luce delle osservazioni sopra formulate e delle previsioni legislative vigenti, che le criticità evidenziate inducono a richiamare l'Ente ad un'attenta e tempestiva verifica della sussistenza delle condizioni di legge per il mantenimento di situazioni di affidamento diretto nei confronti del proprio organismo partecipato CLIR S.p.A.



Con riserva di ogni successiva verifica, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 e degli artt. 147 *quinquies*, comma 3, e 148 bis, comma 2, TUEL anche in ordine all'economicità della gestione del servizio rifiuti da parte dell'Ente locale e all'andamento finanziario della stessa CLIR S.p.A.

P.Q.M.

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

ACCERTA

sulla base dell'esame delle delibere n. 43 del 24 ottobre 2017 e n. 37 del 19 dicembre 2018 approvate dal Comune di Sannazzaro de' Burgondi le criticità evidenziate in parte motiva;

INVITA

l'ente ad adottare, in chiave prospettica e in relazione al processo di razionalizzazione *ex* artt. 24 e 20 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, le opportune azioni correttive che tengano conto delle osservazioni sopra formulate, nonché a valutare la sussistenza dei presupposti prescritti dagli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50 del 2016, nonché dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. n. 175 del 2016 in fase di affidamento diretto di eventuali contratti (c.d. affidamento "*in house*")

DISPONE

- 1) la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, perché ne informi l'organo consiliare, e all'organo di revisione del Comune di Sannazzaro de' Burgondi;
- 2) la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell'Amministrazione.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 17 luglio 2019.

Il Relatore
(dott. Ottavio Caleo)

Il Presidente f.f.
(dott. Marcello Degni)

Depositata in Segreteria il 17 LUG 2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)

Susanna De Bernardis

