



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo referendario
dott. Giovanni Guida	Primo referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo referendario

nell'adunanza dell'8 maggio 2018

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

esaminato il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie presentato dal Comune di Novate Milanese (MI), ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, costituente aggiornamento di quello approvato ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

PREMESSO IN FATTO

L'art. 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 100 del 2017, 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, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi prescritti.

Il Comune di Novate Milanese ha inviato in data 25 ottobre 2017, il provvedimento di revisione delle partecipazioni societarie approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con deliberazione n. 44 del 26 settembre 2017, costituente aggiornamento del piano di razionalizzazione già approvato, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014, con provvedimento del Sindaco del 14 aprile 2015 (adottato previa delibera di indirizzo del Consiglio comunale n. 17 del 26 marzo 2015).

Il relativo esame ha fatto emergere alcune carenze motivazionali, meglio esposte più avanti, alla luce delle quali, visto il combinato disposto dell'art. 1, comma 612, della

legge n. 190 del 2014 e dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, il competente magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire la questione all'esame collegiale. Con ordinanza n. 26 del 24 aprile 2018, il Presidente ha deferito l'esame all'adunanza pubblica dell'8 maggio 2018.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

I. 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 (ove presente), 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 *"susceptibili 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 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 condurre, 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).

II. Il piano di revisione straordinaria approvato dal Comune di Novate Milanese

L'esame dell'aggiornamento del piano di razionalizzazione delle società partecipate, approvato dal Comune di Novate Milanese, in aderenza all'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con deliberazione di Consiglio n. 44 del 2017, ha palesato carenze di motivazione in alcune sezioni (*"03. Requisiti Testo unico delle società a partecipazione pubblica"*, *"04. Mantenimento senza interventi di razionalizzazione"* e *"05. Azioni di razionalizzazione"*) del modello, allegato alla predetta deliberazione, illustrante la ricognizione delle partecipazioni possedute.

Il magistrato istruttore ha ritenuto opportuno, altresì, il deferimento al fine di acquisire aggiornamenti sull'attuazione degli interventi di cessione o razionalizzazione della società Meridia spa, partecipata al 49% dal Comune, programmati già nel piano di razionalizzazione adottato nel 2015 ai sensi dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014.

Nella memoria pre adunanza del 7 maggio 2018 il Comune ha riferito di aver rilevato, in base ad un rinnovato esame della documentazione, che, effettivamente, il piano di revisione straordinaria delle società partecipate, approvato ex art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, non ha riportato correttamente, in alcune sezioni, le informazioni richieste nel modello standard approvato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR.

Di conseguenza, ha integrato l'apposito allegato alla citata deliberazione di Consiglio comunale n. 44/2017 sulla base di quanto evidenziato nella relazione di deferimento.

1) nella sezione "03. *Requisiti Testo unico delle società a partecipazione pubblica*" sono state inserite le motivazioni palesanti la riconducibilità delle partecipazioni possedute alle missioni istituzionali dell'ente locale, come prescritto dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016, nonché ad una delle attività di cui ai successivi commi 2 e 3 del medesimo articolo (anche con riferimento alle società che svolgono quelle indicate ai commi 6, 7 e 8 della ridetta norma).

Nello specifico, per ASCOM srl, interamente partecipata, la memoria esplicita che, in forza di apposito contratto di servizio, la società è affidataria, fino al 31 dicembre 2021, della gestione di due farmacie comunali, concretante un servizio pubblico di interesse generale, a carattere locale, previsto dalla legge. Ribadisce, inoltre, come già evidenziato nel piano di razionalizzazione approvato nel 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014, che ASCOM srl è un'azienda economicamente sana, produttore utili (corrisposti, oltre al canone di concessione, previsto dal contratto di servizio, nell'ultimo triennio 2015-2017).

La società MERIDIA spa, partecipata al 49% è, invece, affidataria fino al 2019, in forza di contratto stipulato in data 11 novembre 2004, dei servizi di refezione scolastica e altre attività di ristorazione strumentali alle attività del Comune (asili nido, centro socio-educativo, centro estivo, anziani e dipendenti). La memoria precisa che, come evidenziato nella deliberazione di Consiglio n. 44/2017, la scelta di dismissione della partecipazione, già prevista nel piano di razionalizzazione approvato nel 2015 è frutto di mera valutazione discrezionale, non rientrando la società fra quelle oggetto di obbligo di alienazione.

La società CAP HOLDING spa, di cui il Comune detiene una partecipazione dello 0,98%, gestisce il servizio idrico integrato per tutta l'area della Città Metropolitana di Milano.

2) nella sezione "04. *Mantenimento senza interventi di razionalizzazione*" sono state inserite le motivazioni della scelta del mantenimento sia con riferimento alla società ASCOM srl che a CAP Holding spa, mentre, in coerenza con quanto già previsto nel piano di razionalizzazione adottato nel 2015, la partecipazione in MERIDIA spa è stata collocata nella scheda "05.02. *Cessione/alienazione quote*".

Su quest'ultimo punto, come richiesto nella relazione di deferimento al collegio, sono stati, altresì, forniti aggiornamenti sull'attuazione dei programmati interventi di cessione. È stato precisato che, come già accennato, che la scelta di procedere alla dismissione della partecipazione in parola non ricade in alcuno degli obblighi normativi di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, ma trova fonte in una decisione discrezionale del Comune. Ne consegue, prosegue la memoria, che tale dismissione non soggiace a termini temporali né a conseguenze in caso di successiva mancata attuazione, e potrà essere oggetto di rivalutazione.

La memoria ricorda che, con lettera prot. n. 18717 del 15 ottobre 2015 (prodotta in allegato), il Comune aveva chiesto al socio di maggioranza, ELIOR spa, di comunicare l'eventuale volontà di acquisire le quote azionarie (al prezzo previsto all'art. 5 dello Statuto) o, in alternativa, di procedere, congiuntamente, alla vendita della società. Con nota del 6 novembre 2015 (prodotta in allegato), la società ELIOR spa ha comunicato di non essere interessata all'acquisizione delle quote azionarie di minoranza della società MRIDIA spa detenute dal Comune, nonché di ritenere contraria ai propri interessi l'ipotesi di una cessione totale.

A fronte di tale posizione (non modificata in seguito), il Comune non ha proceduto alla vendita delle proprie quote, ritenendo, sulla base di indagini di mercato, improbabile l'interesse di terzi alla relativa acquisizione. Per tali motivi, ritenendo l'Amministrazione che la scelta possa essere attuata solo a condizioni economicamente vantaggiose, il processo di alienazione delle quote è rimasto in sospeso (anche alla luce della già palesata non vincolatività della scelta e della conseguente assenza di limiti temporali). La memoria si chiude evidenziando che, considerando la prossima

scadenza del contratto di servizio (2019), i termini della cessione delle quote possano tornare ad essere discussi, anche perseguendo la dismissione nell'ambito di una più ampia procedura avente ad oggetto il nuovo affidamento del servizio.

III. La valutazione della sezione sul piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Novate Milanese

III.1 sull'inerenza delle partecipazioni alla missione istituzionale dell'ente locale

L'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016, rubricato "*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*", dispone, in primo luogo, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. La disposizione riprende quanto già prescritto dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244/2007 (che, di conseguenza, viene abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. f, del medesimo TUSP), per l'approfondimento del cui contenuto precettivo può farsi rinvio alle pregresse pronunce della magistratura contabile (per es., SRC Abruzzo, deliberazione n. 16/2013/PAR; SRC Liguria, deliberazione n. 79/2015/PAR; SRC Lombardia, deliberazione n. 72/2016/PAR).

A differenza della norma previgente, l'art. 4 del TUSP, da un lato, estende la valutazione di stretta conformità alle finalità istituzionali dell'ente socio anche alle partecipazioni societarie indirette e, dall'altro, elide la duplice eccezione presente nella legge finanziaria per il 2008 (società eroganti servizi di interesse generale o operanti quali centrali di committenza), che, di fatto, aveva ridotto il sindacato di inerenza alle sole società c.d. strumentali (anche se, anche ai fini della verifica delle partecipazioni in società gerenti servizi pubblici locali, l'inciso finale, "*nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza*", imponeva comunque un collegamento qualificato fra l'ente locale socio e l'attività espletata dalla società).

L'art. 4, comma 2, TUSP, inoltre, specifica, in positivo, le categorie di società legittimamente costituibili o detenibili da enti pubblici. Queste ultime possono espletare "*esclusivamente*" (avverbio che conferma, in particolare, alla luce del sottostante elenco, il divieto di detenzione di partecipazioni in società meramente

operanti sul mercato a fini di lucro, cfr., per es., SRC Lombardia, deliberazione n. 387/2015/PAR) le seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti strumentali; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA, ai sensi dell'articolo 193 del d.lgs. n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato (art. 180 d.lgs. n. 50 del 2016); d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (art. 37 d.lgs. n. 50 del 2016).

La norma riproduce le principali ipotesi di legittima detenzione di partecipazioni societarie già affermate nelle prassi e valorizzate dalla giurisprudenza. I successivi commi 6, 7 e 8 dell'art. 4 in esame ampliano, o meglio specificano, l'ambito di legittima esplicazione del potere di costituzione o acquisizione di società da parte di pubbliche amministrazioni. Per il relativo contenuto si fa rinvio al testo normativo. E' opportuno solo precisare che le norme in esame, lungi dall'avvallare *ex se* la costituzione e detenzione di società partecipate ove riconducibili agli ambiti di attività indicati dall'esposto art. 4, comma 2, ovvero nei successivi commi 6, 7 e 8, impongono comunque l'associata valutazione, in concreto, dell'inerenza alle finalità istituzionali (art. 4, comma 1), nonché gli oneri di motivazione analitica di cui al successivo art. 5 e quelli procedurali e formali posti dagli artt. 7 e 8 (cfr., C. conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 201/2017/PAR).

III.1.a) in particolare, sulla legittima detenzione di società partecipate da enti locali gerenti il servizio farmaceutico

Per quanto concerne l'applicazione della disciplina dettata in materia di razionalizzazione delle partecipazioni societarie a quelle eroganti servizi farmaceutici comunali, la scrivente Sezione, in numerosi precedenti (richiamati, in parte, nelle deliberazioni n. 86/2015/QMIG e n. 217/2015/PAR e, da ultimo, nella deliberazione n. 384/2017/PAR), ha ricordato come la specificità di quest'ultimo servizio vada limitata alla disciplina delle modalità di affidamento (esplicitate nell'art. 9 della legge

n. 475 del 1968, come integrato dalla legge n. 362 del 1991). L'afferenza ai livelli essenziali di assistenza sanitaria, anche aventi un ancoramento costituzionale (artt. 32 e 117 Cost.), non esime, invece, che la concreta gestione del servizio farmaceutico comunale osservi le regole di finanza pubblica, salve le eventuali eccezioni espressamente previste (può farsi rinvio, per esempio, alle precedenti deliberazioni della scrivente Sezione n. 447/2013/PAR, 449/2013/PAR e n. 489/2011/PAR). In particolare, nella deliberazione n. 403/2013/PAR (in conformità ad altri coevi pronunciamenti), la Sezione aveva affermato la sottoposizione delle società comunali gerenti farmacie all'abrogato art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010 (che imponeva ai comuni di piccole e medie dimensioni demografiche la dismissione o la limitazione alla detenzione di societarie). Analogo ragionamento interpretativo è stato fatto per gli obblighi discendenti dalla precedente normativa sui piani di razionalizzazione (art. 1, commi 611 e seguenti, della legge di stabilità per il 2015), che faceva riferimento alla mera detenzione di partecipazioni, senza ulteriori precisazioni in ordine al servizio gestito (cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 217/2015/PAR).

Le riferite conclusioni possono essere mantenute ferme anche con riferimento alle prescrizioni introdotte, in tema di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, dagli artt. 24 e 20 del d.lgs. n. 175 del 2016. I due processi, infatti, possono avere quale esito, non solo azioni di *“soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”* (iniziative coerenti all'assenza di stretta inerenza alle missioni istituzionali dell'ente locale), ma anche di *“fusione”* o *“razionalizzazione”* (in particolare, dei costi di funzionamento). Queste ultime risultano congrue in presenza di partecipazioni societarie che, pur valutabili come *“inerenti”* (quali sono, *ex lege*, quelle che gestiscono servizi farmaceutici, cfr. art. 9, comma 1, della legge n. 475 del 1968, come sostituito dall'art. 10 della legge n. 362 del 1991), potrebbero necessitare di accorpamento con altre società o organismi gestionali esterni gerenti attività simili o di riduzione dei costi interni di funzionamento.

Analoghe valutazioni sono presenti nelle deliberazioni della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n. 30/2017/VSG e n. 43/2017/VSG.

III.2 sulla valenza delle scelte discrezionali contenute nei piani di razionalizzazione

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 ha posto a carico di tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di effettuare 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, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico, nonché, per regioni ed enti locali (oltre che per università, camere di commercio e autorità portuali), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190/2014.

Il citato art. 24 prescrive, in particolare, 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'articolo 20, comma 2, vanno alienate o devono essere oggetto delle misure indicate all'articolo 20, commi 1 e 2. La norma impone di definire i presupposti in base ai quali programmare i provvedimenti da adottare e l'articolazione di questi ultimi.

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. 190/2014 (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 da attuare, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, del 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 trova conforto nelle linee guida finalizzate alla redazione del piano di razionalizzazione straordinaria, approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR.

L'art. 24 TUSP non prevede, a differenza dell'art. 20 in materia di ricognizione periodica (e dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014), l'adozione di alcuna relazione sui risultati ottenuti, né, di conseguenza, un termine di approvazione. Tuttavia, il comma 4 dell'art. 24, nel momento in cui dispone che l'alienazione delle società non rispondenti ai requisiti del precedente comma 1 (o l'adozione delle altre azioni indicate dall'art. 20, commi 1 e 2, ugualmente richiamate dal predetto comma), avvenga entro un anno dalla conclusione della ricognizione straordinaria, introduce,

di fatto, un termine entro cui l'amministrazione socia deve monitorare le azioni adottate in esecuzione della revisione straordinaria e renderne formalmente conto agli utenti o alla collettività di riferimento (mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale), nonché alla competente Sezione della Corte dei conti ed al Ministero dell'economia. L'art. 24, comma 3, prescrive, infatti, che il provvedimento di ricognizione va inviato alla sezione della Corte dei conti nonché alla competente struttura ministeriale, al fine di poter permettere la verifica sul puntuale adempimento dei relativi obblighi.

Appare evidente, pertanto, alla luce del dettato normativo, come le azioni di razionalizzazione contenute nel piano di revisione straordinaria (allo stesso modo di quelle già adottate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014) non costituiscano una mera esplicitazione di volontà politica, ma un provvedimento amministrativo di carattere generale a cui, in un arco temporale predeterminato (esplicitamente o implicitamente imposto dalla legge), occorre dare attuazione. Il programma di revisione straordinaria, come il precedente piano di razionalizzazione (di cui costituisce un "aggiornamento", cfr. art. 24, comma 2, TUSP), ha un contenuto "discrezionale" alla stessa stregua degli ordinari provvedimenti amministrativi. I parametri normativi elencati nell'art. 24 TUSP (come quelli presenti nel precedente comma 611 della legge n. 190 del 2014) costituiscono altrettanti limiti, più o meno elastici, alle scelte discrezionali che l'ente locale socio deve effettuare in sede di redazione del processo di revisione delle partecipazioni societarie. Se in alcuni casi la ricorrenza di uno o più parametri normativi può imporre una predeterminata azione (per es., di alienazione o di scioglimento), in altri potrebbe suggerire altra scelta amministrativa (per es., di fusione o di efficientamento dei costi interni) o, al contrario, l'opzione di non adottare alcuna iniziativa (come palesato esplicitamente dall'art. 20, comma 2, del TUSP) se la partecipazione detenuta, oltre che inerente alla missione istituzionale dell'ente socio, non costituisca un doppio di altro organismo strumentale o societario, rispetti i limiti minimi di fatturato, non presenti esercizi in perdita e non mostri esigenze di miglioramento dell'efficienza ed economicità interna, etc.

Nel caso in cui, invece, il programma di razionalizzazione, facendo uso del ridetto potere discrezionale (sindacabile, ex art. 24, comma 3, TUSP, dalla magistratura contabile entro gli stessi limiti in cui è sindacabile da quella amministrativa), preveda che una predeterminata partecipazione debba essere alienata (o altrimenti razionalizzata), come è accaduto nel caso del Comune di Novate Milanese, le susseguenti azioni attuative devono essere adottate, pena la mancata esecuzione del programma inizialmente stabilito (che, si ripete, non integra un atto politico di intenti, ma un provvedimento amministrativo, anche se di carattere generale e programmatico, che chiama i competente uffici interni alla relativa attuazione). L'esercizio del potere discrezionale va esercitato, a monte, all'atto dell'approvazione del piano di razionalizzazione, momento in cui l'organo preposto ben potrebbe non prevedere, valutando motivatamente i parametri normativi, per una o più partecipazioni societarie, un'azione di alienazione o dismissione. Ove, invece, una decisione in tal senso sia formalmente inserita nel piano di razionalizzazione, deve trovare successiva attuazione (salvo, naturalmente, eventuali sopravvenienze, non dipendenti dalla volontà dell'ente socio, che potrebbero giustificare il mancato conseguimento, parziale o totale, degli obiettivi programmati).

La ridetta interpretazione trova conforto nelle linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR, in cui è stato precisato 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 pubblica 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 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)”*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sulla base dell'esame del provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Novate Milanese, approvato ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016

ACCERTA

la presenza di carenze motivazionali, come esposte in parte motiva, nei quadri allegati alla deliberazione di Consiglio comunale n. 44/2017, successivamente integrate all'esito dell'interlocazione istruttoria precedente all'adunanza pubblica

EVIDENZIA

la necessità che le azioni di razionalizzazione programmate nei piani di revisione straordinaria, individuate sulla base di scelte amministrative discrezionali, conformi ai parametri normativi indicati nell'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016, trovino concreta attuazione nell'arco temporale predeterminato dalla legge

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Presidente del Collegio dei revisori dei conti del Comune di Novate Milanese, nonché pubblicata sul sito internet dell'Ente locale.

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria il

2 LUGLIO 2018

Il Direttore della segreteria
(Daniela Parisini)