



LA 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 (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nella camera di consiglio dell'8 maggio 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto il Piano di razionalizzazione delle società partecipate trasmesso, ai sensi dell'art. 24 TUSP (d.lgs. n. 175/2016), a questa Sezione dal Comune di Carpenedolo;

vista la relazione con la quale il Magistrato istruttore ha formulato osservazioni su alcune possibili criticità emerse dall'esame del piano medesimo;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza in camera di consiglio;

udito, nel corso della camera di consiglio in epigrafe, il relatore dott.ssa Laura De Rentiis;

FATTO E DIRITTO

I. *L'attuale quadro normativo.*

La recente novella di carattere sistematico introdotta dal d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (c.d. T.U. Società a partecipazione pubblica o TUSP), il Legislatore oltre a prevedere una disciplina vincolistica generale relativa al mantenimento e all'acquisizione di partecipazioni in società da parte delle amministrazioni pubbliche, ha reso ordinario e periodico l'obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, introdotto, come intervento eccezionale, dalla precedente Legge n. 190/2014.

In particolare, l'art. 20 del T.U.S.P. recita: «1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, 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. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la

trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

5. I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati, salvo quanto diversamente disposto nel presente decreto, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

6. Resta ferma la disposizione dell'articolo 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti". Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

8. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

9. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione. Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma».

All'obbligo a carattere "periodico" sin qui descritto, si aggiunge quello a carattere straordinario di interesse ai fini della presente deliberazione. In maggior dettaglio, l'art. 24 del citato T.U.S.P. ha previsto una revisione straordinaria delle partecipazioni, statuendo che: «1. Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto 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, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le

partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti.

3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo.

4. L'alienazione, da effettuare ai sensi dell'articolo 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1.

5. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile.

6. Nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'articolo 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione.

7. Gli obblighi di alienazione di cui al comma 1 valgono anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

8. Per l'attuazione dei provvedimenti di cui al comma 1, si applica l'articolo 1, commi 613 e 614, della legge n. 190 del 2014.

9. All'esclusivo fine di favorire i processi di cui al presente articolo, in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile».

Anche nel TUSP -come nella precedente legge di stabilità per il 2015 ma diversamente dalla legge finanziaria per il 2008 che era limitata alle partecipazioni dirette-, l'attuale disciplina coinvolge sia le partecipazioni dirette sia quelle indirette.

Per completezza, va, altresì, evidenziato come l'effettivo perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione sia stato presidiato dal Legislatore con la determinazione di specifiche sanzioni a carico delle Amministrazioni inadempienti. Il T.U. Società a partecipazione pubblica, infatti, stabilisce che:

1. la mancata adozione dei piani di razionalizzazione comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (art. 20, comma 7);
2. la mancata adozione determina, altresì, le conseguenze previste dai commi 5-9 dell'art. 24, sopra riportati;
3. il conservatore del registro delle imprese è tenuto a cancellare d'ufficio dal registro delle imprese le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione, previa comunicazione dell'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle p.a. socie.

II. Le pronunce della Giurisprudenza contabile nella vigenza del precedente quadro normativo (art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007 e art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014, c.d. legge di stabilità per il 2015).

Il fenomeno delle esternalizzazioni e della gestione di funzioni e servizi mediante società partecipate è stato affrontato da questa Sezione già nelle deliberazioni n. 10/2008/PRSE, n. 23/2008/PAR, n. 270/2008/PRSE, in specifici referti sulla gestione, adottati ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 (deliberazione n. 34/2013/COMP).

Nelle citate delibere, in particolare, sono stati delineati i principi alla base della scelta organizzativa, rimessa ai competenti organi delle amministrazioni pubbliche, di costituire società di capitali o mantenerne quote di partecipazione, alla luce del quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento. Infatti, la possibilità di ricorrere allo strumento societario è stato *ex lege* correlato ai fini dell'ente pubblico e all'inerenza con le attività di competenza dell'ente medesimo (come da principio desumibile dall'art. 97 della Carta costituzionale), anche per evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere normative di finanza pubblica o le procedure che devono presiedere l'attività contrattuale delle amministrazioni o l'assunzione di personale (peraltro, oggetto, di progressiva attrazione alla disciplina pubblicistica, cfr. art. 4, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012; art. 3-bis, comma 6, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011; art. 18, commi 1, 2 e 2-bis del decreto-legge n. 118 del 2008, convertito dalla legge n. 122 del 2008).

L'art. 3, commi da 27 a 33, della legge finanziaria n. 244 del 2007 ha posto una disciplina vincolistica, di tipo formale e sostanziale, alla costituzione di società e al mantenimento delle partecipazioni, a tenore della quale, accertata l'esistenza di requisiti ostativi, le pubbliche amministrazioni devono cedere a terzi,

nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società o le partecipazioni vietate (in origine entro il termine del 31 dicembre 2010).

Circa i presupposti necessari al mantenimento delle partecipazioni, la Sezione, nella deliberazione n. 124/2011/PAR (confermata da successive pronunce), ha precisato che se l'attività riguarda la produzione di beni e servizi "non inerenti" (ossia non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali) la partecipazione è interdetta, con conseguente obbligo di alienazione a terzi secondo procedure di evidenza pubblica. Laddove, invece, si tratti di società aventi quale oggetto sociale la produzione di servizi di interesse generale o funzioni di committenza ai sensi del d.lgs. n. 163 del 2006 (eccezioni normativamente previste), la partecipazione è consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente.

Pertanto, la più volte citata valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi da parte delle società pubbliche con il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni socie è stata limitata, nella sostanza, alle c.d. "società strumentali" (che erogano attività rivolta agli stessi enti azionisti, con funzione di supporto alle amministrazioni; si rinvia, per tutte, a Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2010, n. 1282 e sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766, oltre che, per esempio, alle deliberazioni di questa Sezione n. 147/2012/PAR e n. 531/2012/PAR).

La trasmissione delle delibere ricognitive delle partecipazioni alle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti (precetto presente anche nel comma 612 della legge n. 190 del 2014) deve, pertanto, ritenersi strumentale al loro esame e ad un eventuale pronuncia. In proposito, il controllo della Corte dei conti è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dovendosi assumere a parametro i limiti normativi di settore e, in particolare, da un lato, quelli delineati dall'art. 3, commi da 27 a 33, della legge n. 244 del 2007 (come integrati dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013) e, dall'altro, quelli prescritti dal comma 611 della legge n. 190 del 2014 per i piani di razionalizzazione.

È da rimarcare che, sebbene né l'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007, né l'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014, prevedano un termine esplicito per l'adempimento in questione, si ritiene che le citate disposizioni contengano un precetto necessariamente funzionalizzato, ossia mirato al tempestivo controllo magistratuale, al fine di evidenziare agli enti le irregolarità ed anomalie eventualmente riscontrate (come già sottolineato dalla scrivente Sezione, solo per citarne alcune, nelle deliberazioni n. 488, 503, 519 e 520 del 2011). In ossequio a tali prescrizioni normative, gli enti sono tenuti a trasmettere senza ritardo le singole delibere ricognitive delle partecipazioni o gli atti di approvazione dei piani di razionalizzazione alla competente Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti.

La Sezione, nelle deliberazioni n. 975/2009/PRSE, n. 830/2010/PRSE e n. 520/2011/PRSE, ha evidenziato come l'amministrazione pubblica, in sede di costituzione o partecipazione ad una società,

deve prestare particolare attenzione al suo oggetto sociale, al fine di evitare l'assunzione di rischi in attività puramente imprenditoriali o non conformi alla propria missione istituzionale.

Il Collegio ha rammentato, inoltre, come le delibere di assunzione o mantenimento di partecipazioni debbano comunque tenere conto (e, conseguentemente, dare atto nelle motivazioni) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa. È chiaro, infatti, che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 Costituzione come novellati dalla legge n. 1 del 2012).

Sul punto, la giurisprudenza della Sezione ha precisato che l'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi (cfr., per esempio, deliberazione n. 263/2011/PRSE), principio rafforzato alla luce dell'introduzione dei divieti di finanziamento posti dall'art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, che, precludendo alle amministrazioni pubbliche il sovvenzionamento di società in perdita strutturale (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 19/2012/PAR e n. 220/2012/PAR), impone, a monte, una valutazione di convenienza economica al mantenimento della partecipazione.

Infine, è stata sottolineata la necessità di un'adeguata motivazione. Ogni decisione amministrativa, infatti, deve essere debitamente motivata (art. 1 legge n. 241 del 1990). Il precetto è chiaramente esposto anche nell'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007 ("l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27"). Pertanto, la Sezione ha avuto modo di precisare come la delibera di ricognizione delle società partecipate deve contenere adeguata motivazione, non essendo rispettose di tale parametro quelle contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica di siffatte pseudo-motivazioni. Al contrario, può ritenersi assolto l'obbligo della motivazione anche nel caso in cui quest'ultima sia sintetica, purché capace di disvelare l'*iter* logico e procedimentale atto ad inquadrare la fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr., solo per citarne alcune, le deliberazioni della Sezione n. 975/2009, n. 830/2010 e 831/2010).

III. I criteri di razionalizzazione indicati dall'art. 20, comma 2, TUSP.

Il percorso di razionalizzazione, imposto dall'art. 20 comma 2 -richiamato a sua volta dal primo comma dell'art. 24 TUSP- indica i seguenti criteri:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (ossia, “società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali” o che, comunque, non rientrano nelle altre ipotesi enumerate dall’art. 4);
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro. L’art. 26, comma 12-quinquies, del d.lgs. n. 175 del 2016, inserito dal d.lgs. correttivo n. 100 del 2017, ha precisato che “ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019”. Nelle more, la disposizione transitoria applica l’inferiore soglia di fatturato medio di cinquecentomila euro, da valutare, con riferimento all’adozione dei piani di revisione straordinaria, al triennio 2013-2015 (ed ai trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dei piani di revisione periodica prescritti dall’art. 20);
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

Con riferimento ai piani di razionalizzazione adottati in vigore della precedente normativa, questa Sezione ha affermato che occorre “individuare il contenuto minimo che ogni piano di razionalizzazione deve contenere per non restare limitato ad una mera logica di adempimento, ipotesi non coerente con l’obiettivo di conseguire la riduzione delle partecipazioni detenute” (Lombardia/6/2017/VSG del 19 gennaio 2017).

La lett. a) prevede l’eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Dunque, come il precedente articolo 3, commi 27-28, della legge n. 244 del 2007 in tema di partecipazioni c.d. non essenziali, il legislatore ribadisce la necessità di dismettere quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell’Ente, non sono indispensabili al loro perseguimento. Il predicato dell’indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell’ente, va quindi individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione (cfr. Lombardia/6/2017/VSG del 19 gennaio 2017).

Il secondo criterio indicato dal legislatore per individuare le società soggette a processo di razionalizzazione è identificato con le “società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di

amministratori superiore a quello dei dipendenti”. In presenza di società in cui si verifica il presupposto normativo appare evidente che, con elevata probabilità, si tratta di società non efficiente, posto che il rapporto tra costi di amministrazione e costi di gestione non risulta equilibrato.

Va comunque osservato che il dato del numero degli amministratori potrebbe anche non essere decisivo, ad esempio in assenza di compenso (se l’ottica normativa è quella di razionalizzazione la spesa) o di amministratori a cui siano attribuiti anche compiti operativi analoghi a quelli svolti dai dipendenti (per evitare l’assunzione di personale).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, deve indicare il numero di amministratori e di dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell’organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata). Inoltre, qualora tale numero non risulti in linea con la previsione normativa, fornire le eventuali giustificazioni che consentano di non procedere alla soppressione o alienazione della società partecipata (o al recesso).

Il terzo criterio indicato dal comma 2, dell’art. 20 cit, prevede l’eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società o da enti pubblici strumentali.

Tale indicazione mira a colpire la proliferazione di organismi strumentali. Il confronto, pertanto, deve essere effettuato non solo con le altre partecipazioni societarie, ma anche con consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali dell’ente pubblico socio. In virtù del principio normativo, che impone l’eliminazione delle società “doppione”, è quindi necessario che il piano di razionalizzazione fornisca le dovute informazioni su tutte le funzioni esternalizzate dall’ente pubblico, sulle funzioni concretamente svolte e sulle ragioni dell’eventuale mantenimento.

In proposito, recentemente, questa Sezione ha affermato che “l’elemento dirimente” per valutare se si è in presenza di una società c.d. doppione non è «da ricercare nella distinzione tra “oggetto sociale indicato nello statuto” e “attività concretamente svolta”». Piuttosto, l’ente nell’esercizio della sua discrezionalità amministrativa, «deve motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia in una misura di riassetto (alienazione/razionalizzazione/fusione) sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi, come esplicitamente previsto dal richiamato art. 20, comma 2, lettera c), del testo unico sulle partecipate in cui si dispone la “eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”, indicando, come possibile metodologia attuativa (“anche”) le “operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni”» (Lombardia/335/2017/PAR del 22 novembre 2017).

La Magistratura contabile si è già pronunciata anche sul quarto criterio indicato, ossia quello del “fatturato medio nell’ultimo triennio” e ha affermato che il termine “fatturato” non è «esente da elementi di ambiguità. Si tratta, infatti, del participio passato del verbo fatturare, in uso nella tecnica ragionieristica e fiscale, che viene frequentemente utilizzato, quale sinonimo dell’espressione “volume d’affari”, per indicare l’ammontare complessivo delle fatture emesse da un’azienda in un determinato esercizio. Esso, dunque, letteralmente corrisponde alla somma degli importi riportati nelle fatture registrate nell’esercizio e non coincide necessariamente con l’ammontare complessivo delle operazioni attive poste in essere nello stesso esercizio» (Emilia Romagna/54/2017/PAR).

La Sezione dell’Emilia Romagna, ad ogni modo, ha ritenuto che il «termine “fatturato” utilizzato dal legislatore nell’art. 20 del t.u. n. 175/2016 debba essere inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell’esercizio, integrati degli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche. Si tratta, in sostanza, della grandezza risultante dai dati considerati nei nn. 1 e 5 della lettera A) dell’art. 2425 cod. civ. che, in contrapposizione ai costi dell’attività tipica (costi di produzione, spese commerciali, amministrative e generali), consente di determinare il risultato della “gestione caratteristica” dell’impresa. La nozione, pertanto, non coincide pienamente con il “valore della produzione” di cui all’art. 2425, lett. A), del codice civile, che come è noto include anche le variazioni intervenute nelle rimanenze di merci, prodotti, semilavorati e prodotti finiti, nonché le variazioni di lavori in corso su ordinazione e gli incrementi di immobilizzazioni per lavori interni. Né, d’altra parte, l’entità del “fatturato” necessariamente coincide con il “volume d’affari ai fini dell’IVA”, come definito nell’art. 20 del DPR n. 633/1972, atteso il diverso criterio utilizzato per la determinazione dei due valori: competenza economica nel concetto di fatturato-ricavo; ammontare delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi registrate o soggette a registrazione in un anno solare a norma degli artt. 23 e 24 (e tenendo conto delle variazioni di cui all’art. 26 dello stesso DPR n. 633 ed escluse le cessioni di beni ammortizzabili) nella nozione di volume d’affari IVA». La Sezione dell’Emilia Romagna, quindi, ritiene che il termine “fatturato” utilizzato nell’art. 20 del t.u. n. 175/2016 coincide “con l’ammontare dei ricavi conseguiti nell’esercizio” di cui si è testè detto (Emilia Romagna/54/2017/PAR).

Da ultimo, per le partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d’interesse generale, il comma 2 dell’art. 20 prescrive che dette società non devono aver “prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti”.

IV. Le “misure di razionalizzazione” che può adottare l’ente territoriale in sede di adozione dei piani ex artt. 20 e 24 TUSP.

Questa Sezione, in ordine alla valenza precettiva degli esposti parametri, ha affermato «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 alternative azioni di razionalizzazione prescritte dalla legge, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, del testo unico)» (Lombardia/348/2017/PAR del 6 dicembre 2017 che richiama gli orientamenti giurisprudenziali maturati in sede di esame di quelli analoghi posti dall'art. 1, comma 611, della legge n. 190/2014 come, ad esempio, le deliberazioni della Corte dei conti, SRC Lombardia, n. 2, 7, 18, 24 e 25/2016).

Secondo la richiamata deliberazione, infatti, i parametri legislativi indicati nell'art. 20, comma 2, impongono «all'ente socio (“I piani di razionalizzazione...sono adottati ove...”) la necessaria adozione di un programma di revisione, il cui contenuto può consistere, come precisato dal precedente comma 1 del medesimo art. 20, 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 elencati dall'art. 20, comma 2, impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente socio (nonché delle relazioni con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa e motivata, di provvedimenti di fusione (coerenti, per esempio, nel caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), “partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”), di scioglimento o di cessione (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente, come imposto dall'art. 4, comma 1, del decreto, o di impraticabilità, in presenza di uno o più parametri di criticità, di provvedimenti alternativi) 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) del comma 2 dell'art. 20)» (Lombardia/348/2017/PAR del 6 dicembre 2017).

Così, ad esempio, per quanto riguarda il servizio farmaceutico comunale è stato ricordato «che l'art. 9 della legge n. 475 del 1968 dispone che la gestione possa avvenire, oltre che “a mezzo di società di capitali”, anche “in economia”, “a mezzo di azienda speciale” e “a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari”. Inoltre, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 5587/2014), seguita in seguito anche dalla scrivente Sezione regionale di controllo (cfr., per esempio, deliberazioni n. 26/2016/VSG e n. 140/2016/VSG), ha ammesso l'affidamento a terzi mediante concessione preceduta da gare ad evidenza pubblica» (Lombardia/348/2017/PAR del 6 dicembre 2017).

V. I parametri previsti dal T.U. sulle società a partecipazione pubblica applicati alla fattispecie in esame.

Dunque, l'effettivo perseguimento delle finalità di razionalizzazione fin qui analizzate -presidiato, in fase di prima applicazione, dall'art. 24 TUSP che prescrive una revisione straordinaria delle partecipate in essere- impone all'ente che adotta la delibera di revisione straordinaria di motivare adeguatamente sul mantenimento o, comunque, sulla mancata adozione di qualsivoglia forma di razionalizzazione, di

partecipazioni in società che non rispettano i richiamati criteri enumerati dal secondo comma dell'art. 20 cit..

Nel caso di specie, il Comune di Carpenedolo detiene la società Carpenedolo Servizi s.r.l. che, allo stato degli atti, non sembra rispettare il criterio indicato dalla lettera b) dell'art. 20, secondo comma, TUSP, trattandosi di una società con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. Inoltre, da un esame della deliberazione in atti, l'ente nulla dice in ordine alle "misure di razionalizzazione" di cui si è detto al precedente punto IV che intende eventualmente adottare per conformarsi alle prescrizioni di legge.

P.Q.M.

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

-) ACCERTA la non adeguata motivazione del piano di razionalizzazione adottato ai sensi dell'art. 24 del D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, nei termini di cui si è detto in parte motiva;
-) INVITA l'ente ad adeguarsi alle indicazioni contenute nella presente deliberazione in sede di adozione del piano di razionalizzazione *ex art. 20 TUSP*.

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 Carpenedolo (BS);
- 2) la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell'Amministrazione.

Il Magistrato relatore
(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in segreteria

9 maggio 2018

Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)