



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023

composta dai Magistrati:

Lucilla Valente	Presidente, relatore
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Ruben D'Addio	Referendario
Emanuele Petronio	Referendario

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTI gli articoli 81, 97, 100, comma 2 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14 (G.U. n.153 del 2 luglio 2008) e successive modificazioni;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* (legge di stabilità 2015);

VISTO l'articolo 30, comma 4, della legge 30 ottobre 2014, n. 161, secondo cui *“La Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, può chiedere dati economici e patrimoniali agli Enti e agli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo”*;

VISTO l'articolo 17 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, rubricato *“Ricognizione degli enti pubblici e unificazione delle banche dati delle società partecipate”*;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* e, in particolare, l'articolo 20, rubricato *“Razionalizzazione periodica delle partecipazioni”*;

VISTO il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, recante *“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175”*;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie 21 luglio 2017, n. 19/INPR e 21 dicembre 2018, n. 22/INPR, con le quali sono state adottate le linee di indirizzo, rispettivamente, per la revisione straordinaria delle partecipazioni, ai sensi dell’art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, e per la revisione periodica, ai sensi dell’art. 20 dello stesso decreto;

VISTO il protocollo d’intesa, sottoscritto il 25 maggio 2016, tra il Ministero dell’Economia e delle Finanze e il Presidente della Corte dei conti;

VISTE le *“Linee Guida”*, redatte di concerto dal Dipartimento del Tesoro e dalla Corte dei conti;

VISTA la deliberazione 14 marzo 2023, n. 9/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli della Sezione per l’anno 2023;

VISTA l’ordinanza n. 40/PRES/2023, del 13 ottobre 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Camera di consiglio del 17 ottobre 2023;

VISTA la deliberazione n. 120/2023/REF del 25 ottobre 2023, con la quale sono stati approvati gli esiti dell’indagine su *“Monitoraggio relativo all’assunzione e trasmissione da parte degli Enti locali della Regione Molise dei provvedimenti aventi ad oggetto la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 20, commi 1 e 3 del D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175”*;

UDITO il relatore, Presidente Lucilla Valente;

PREMESSO IN FATTO

1. Con deliberazione 14 marzo 2023, n. 9/INPR, questo Collegio ha attivato, nell’ambito del programma dei controlli per l’anno 2023, il monitoraggio relativo all’adozione e trasmissione da parte degli Enti Locali delle deliberazioni aventi ad oggetto la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo Unico in materia di Società a Partecipazione pubblica”* (G.U. 8 settembre 2016, n. 210).

Al fine di favorire l’azione di governo e di controllo delle partecipate pubbliche – le cui gestioni impattano sugli Enti territoriali titolari di partecipazioni pubbliche – la Corte ha avviato una collaborazione istituzionale con il Ministero dell’Economia e delle Finanze (protocollo siglato il 25 maggio 2016) per la rilevazione unitaria dei dati relativi agli organismi partecipati. In applicazione del d.lgs. n. 175 del 2016, le Amministrazioni Pubbliche, tra cui gli Enti Territoriali, sono tenute ad effettuare le comunicazioni relative agli

esiti della ricognizione in apposita sezione dell'applicativo *Partecipazioni* del Dipartimento del Tesoro. La comunicazione del provvedimento adottato è effettuata, senza indugio, in favore della Corte dei conti e, in particolare, delle Sezioni regionali di controllo. Tale trasmissione deve avvenire a mezzo sistema Con.Te (Contabilità Territoriale) per gli enti accreditati e a mezzo PEC per gli altri.

All'esito delle verifiche effettuate da questa Sezione sul sistema Con.Te, sulla PEC e sull'applicativo gestionale del protocollo istituzionale, i cui esiti sono stati approvati dalla medesima con deliberazione n. 120/2023/REF del 25 ottobre 2023 e relazione allegata, è emersa la mancata trasmissione, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, da parte del Comune di Cerro al Volturno (IS), del provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute alla data del 31 dicembre 2021, la cui adozione, da parte dell'Ente, è stata verificata mediante consultazione del sito istituzionale sezione "*Albo Pretorio*" e/o "*Amministrazione trasparente*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

2. Il processo di razionalizzazione delle società partecipate, delineato nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, consta di due momenti: la revisione straordinaria e quella periodica, disciplinate, rispettivamente dagli articoli 24 e 20 del citato decreto, momenti connessi ed interdipendenti, atteso che l'operazione di natura straordinaria costituisce la base per la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, come disciplinata dall'articolo 20 dello stesso Testo Unico, cui sono tenuti gli Enti Territoriali, al pari delle altre Amministrazioni Pubbliche (*cfr.* Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22/INPR).

Tali disposizioni costituiscono, per gli Enti Territoriali, aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione, già adottato a norma dell'articolo 1, commi 611 e ss. della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (legge di stabilità 2015).

Come precisato dalla giurisprudenza contabile, il processo di razionalizzazione rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'Ente Territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni.

Tutto ciò nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti soci, i quali sono tenuti a procedimentalizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni, ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza

delle ragioni del loro mantenimento (*cfr.* Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 21 luglio 2017, n. 19/INPR).

L'evoluzione caratterizzante il processo in esame – che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime – dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo del legislatore di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione).

Per quanto riguarda, in particolare, la revisione periodica, le Amministrazioni hanno l'obbligo, ai sensi dell'articolo 20 TUSP, di effettuare annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione. Precisi obblighi di comunicazione sussistono anche nell'ipotesi in cui non si detenga alcuna partecipazione.

A comprova della sostanziale continuità tra la revisione straordinaria e quella periodica, la giurisprudenza contabile ha sottolineato come alle stesse siano sottesi i medesimi criteri e come entrambe siano preordinate a rilevare le situazioni di criticità di cui al comma 2 dell'articolo 20 TUSP, espressamente richiamato dal successivo articolo 24, di seguito evidenziate: *a)* partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle "indispensabili" ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali; *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 (le c.d. "società-doppione"); *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)* partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento; *g)* partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività consentite ai sensi dell'art. 4 TUSP.

Alla razionalizzazione periodica, sono tenute le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (ai sensi del quale "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato

ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI"), i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale (articolo 2, comma 1, lettera a) TUSP).

Il perimetro oggettivo riguarda le partecipazioni, dirette o indirette, detenute dalle Amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica. L'articolo 2, comma 1, lettera f) TUSP specifica che per <<partecipazione>> deve intendersi "la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi".

Una società si considera, dunque, partecipata "direttamente" quando l'amministrazione è titolare di rapporti comportanti la qualità di socio o di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi nella società; diversamente, è partecipata "indirettamente" quando la partecipazione è detenuta dall'amministrazione per il tramite di società o altri organismi soggetti al controllo da parte di una singola amministrazione o di più pubbliche amministrazioni congiuntamente. Rientrano, pertanto, tra le "partecipazioni indirette" soggette alle disposizioni del TUSP sia le partecipazioni detenute da una Pubblica Amministrazione tramite una società o un organismo controllati dalla medesima (controllo solitario), sia le partecipazioni detenute in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più Amministrazioni (controllo congiunto).

La giurisprudenza contabile ha sottolineato l'obbligatorietà della ricognizione periodica - da considerarsi generalizzata per tutte le partecipazioni societarie, detenute direttamente e indirettamente, anche se quotate e/o di minima entità - e la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità in qualità di soci (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazioni 21 luglio 2017, n. 19/INPR e 21 dicembre 2018, n. 22/INPR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione 28 aprile 2020, n. 26/VSG).

Sotto il profilo della motivazione della ricognizione effettuata, l'Ente deve tener conto dell'attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in

caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, devono essere esplicitate le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'Ente di Governo d'Ambito (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 21 luglio 2017, n. 19/INPR).

Ai fini del mantenimento di una partecipazione pubblica, la giurisprudenza contabile ha precisato che la valutazione degli Enti deve concernere, da un lato, la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 TUSP del cd. vincolo di scopo – riconducibile all'oggetto delle attività di produzione di beni e servizi da parte delle società, che dovrà essere strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente –; d'altro canto, dovrà essere valutato anche il cd. vincolo di attività, di cui al comma 2 del medesimo articolo, a prescindere dal fatto che una partecipazione pubblica sia tale da poter qualificare una società pubblica in termini di ente in house; la qualificazione di "in house" rileva ai fini delle modalità con cui sono affidati i contratti pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 10 giugno 2020, n. 77).

Il provvedimento di razionalizzazione deve essere adottato dall'organo dell'Ente che, nel rispetto delle regole della propria organizzazione, può impegnare e manifestare all'esterno la volontà dell'Ente medesimo, al fine di far ricadere su quest'ultimo gli effetti dell'attività compiuta. Per gli Enti Locali, il provvedimento deve, dunque, essere approvato con deliberazione consiliare.

Relativamente ai tempi di presentazione, a norma degli articoli 20, comma 3 e 26, comma 11 TUSP, la revisione periodica 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.

Gli esiti della revisione periodica, al pari di quelli della straordinaria, vanno comunicati alle competenti Sezioni di controllo della Corte (le Amministrazioni accreditate – Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni – attraverso l'applicativo Con.Te; mentre, le Amministrazioni non accreditate – Camere di commercio, Università, Unioni di comuni, Comunità montane, consorzi, ecc. – attraverso posta elettronica certificata all'in-

diritto intestato alla Sezione di controllo territorialmente competente), nonché alla struttura di monitoraggio di cui all'articolo 15 TUSP per il tramite dell'applicativo "*Partecipazioni*", attivo fino al giorno 26 maggio 2023.

Il termine previsto dall'art. 20, co. 3, d.lgs. n. 175 del 2016 per l'adozione del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute (e tempestiva trasmissione agli organi di controllo esterno) è volto ad assicurare il monitoraggio annuale delle partecipazioni societarie in capo all'Ente pubblico, ed è funzionale all'eventuale adozione del piano di razionalizzazione.

Secondo un recente orientamento giurisprudenziale, "*non può dirsi conforme alla ratio legis l'emanazione di un provvedimento ricognitivo delle partecipazioni societarie che non segua la scansione annuale prevista dalla normativa in applicazione, pregiudicando, non solo la conoscibilità della situazione di fatto, ma soprattutto la programmazione di eventuali iniziative di razionalizzazione conseguenti*" (cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, sentenza, 9 aprile 2022, n. 26).

La cogenza degli obblighi individuati ai commi da 1 a 4 dell'art. 20 TUSP è assicurata dal legislatore tramite la predisposizione di un articolato apparato sanzionatorio: il comma 7 del citato articolo contempla, con riferimento ai soli Enti locali, una sanzione amministrativa pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di denaro 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. La norma estende, inoltre, alla razionalizzazione periodica le misure di carattere civilistico previste, con riferimento alla revisione straordinaria, dall'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9 dello stesso decreto, quali, ad esempio, l'inibizione dell'esercizio dei diritti sociali da parte del socio pubblico nei confronti della società e la liquidazione in denaro della partecipazione - salvo, in ogni caso, il potere di alienarla - o, nei casi previsti dalla legge, la liquidazione della società.

Relativamente alla sanzione di cui all'articolo 20, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016, la cui irrogazione non è di competenza di questa Sezione, preme evidenziare l'orientamento della magistratura contabile, secondo il quale "*La situazione di inadempienza si verifica per mancata adozione dell'atto ricognitivo, della relazione sull'attuazione delle misure deliberate e per omissione delle relative comunicazioni (alla Corte dei conti e alla struttura competente del MEF)*" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione, 24 novembre 2017, n. 27/FRG).

Pertanto, “non si può dubitare della peculiare ratio che permea l’intero quadro dispositivo in disamina: la necessità di informare tempestivamente e periodicamente i destinatari della ricognizione, rappresentando ai medesimi tutti gli elementi previsti ex lege.

Al fine sanzionatorio, inoltre, la mancata trasmissione equivale, di fatto, alla mancata predisposizione della ricognizione; soltanto con la concreta e puntuale conoscenza, da parte dei destinatari, si realizza lo scopo perseguito dalle norme de quibus.

L’inadempimento di ogni singolo obbligo (adozione e trasmissione dell’atto), o addirittura di entrambi, ravvisabile nella sequenza procedimentale in esame costituisce presupposto essenziale di comminatoria della specifica sanzione.

V’è necessità, quindi, di un effettivo e puntuale adempimento da parte dell’Ente locale” (cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Basilicata, sentenza, 22 settembre 2021, n. 51).

Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, prevede specificamente l’obbligo di pubblicazione e di aggiornamento annuale del provvedimento avente ad oggetto la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 22, co. 1, lett. d-bis).

Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati di cui al comma 1, il legislatore stabilisce il divieto di erogazione, in favore delle società partecipate, di somme a qualsivoglia titolo da parte dell’amministrazione interessata (art. 22, co. 4, d.lgs. n. 33 del 2013).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Molise

ACCERTA

per il Comune di Cerro al Volturno (IS), la mancata attuazione dell’obbligo di trasmissione alla Sezione regionale di controllo del provvedimento di ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2021, ai sensi dell’articolo 20, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, da adottarsi entro la data del 31 dicembre 2022;

RICHIAMA

l’Ente alla scrupolosa osservanza degli obblighi normativi in tema di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche;

INVITA

il Comune di Cerro al Volturno (IS) a provvedere a:

a) la trasmissione del provvedimento avente ad oggetto gli esiti della razionalizzazione periodica *ex art. 20, co. 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, entro il termine di venti giorni dalla notifica della presente pronuncia tramite l'applicativo Con.Te;

b) la pubblicazione dello stesso provvedimento sul sito istituzionale sezione "*Amministrazione trasparente*", così come previsto dall'art. 22, co. 1, lett. d-bis) del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Servizio di supporto di questa Sezione, al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente, nonché alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, per le valutazioni di rispettiva competenza. Si rammenta, infine, all'Ente l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul proprio sito internet - sezione "*Amministrazione trasparente*", ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023.

Il Presidente Estensore
(Lucilla Valente)

Depositata in Segreteria il 27 ottobre 2023

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)