



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021

composta dai magistrati:

- Dott. Antonio CONTU - Presidente
Dott. Giuseppe DE ROSA - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario (relatore)
Dott.ssa Cristiana CREMONESI - Referendario
Dott. Matteo SANTUCCI - Referendario

VERIFICHE IN TEMA DI
PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA
DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE
(artt. 20 e 24 D.Lgs. 175/2016)
COMUNE DI CASTIGNANO (AP)

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

Visto il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

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, di approvazione del "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*";

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*";

Visti gli articoli 24 e 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, rispettivamente rubricati “*Revisione straordinaria delle partecipazioni*” e “*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni*”;

Visto l’art. 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*”;

Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 19/SEZAUT/2017/INPR, recante “*Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all’art. 24, del d.lgs. n. 175/2016*”, e n. 22/SEZAUT/2018/INPR, recante “*Linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni di cui all’art. 20, d.lgs. n. 175/2016*”;

Viste le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per le Marche nn. 2/2020/INPR e 1/2021/INPR;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO CHE

1. Come noto, nell’ambito del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, avviato dal legislatore sin dalla legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 27 e ss., L. 244/2007) e rafforzato dalle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 611 e ss. L. 190/2014), nuovi e stringenti obblighi sono stati previsti a carico delle amministrazioni pubbliche dal combinato disposto degli artt. 24 e 20 D.Lgs. 175/2016, recante il “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” (TUSP), che disciplinano, rispettivamente, le procedure di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni direttamente e indirettamente detenute. Trattasi di due momenti connessi ed interdipendenti, atteso che l’operazione di natura straordinaria, prevista dall’art. 24 TUSP, costituisce prodromo necessario per la razionalizzazione periodica, ex art. 20 TUSP, delle partecipazioni pubbliche, cui sono tenuti gli enti territoriali, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 26, comma 11, TUSP (Corte conti, sez. aut. del. n. 22/2018/INPR).

Per ciò che riguarda, in particolare, la razionalizzazione periodica, il citato art. 20 TUSP, rubricato “*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*”, prevede, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche effettuino “*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". Il successivo comma 3 precisa che i provvedimenti di razionalizzazione periodica sono adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno e trasmessi, con le modalità di cui all'art. 17 D.L. 190/2014, alla struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro (cui l'art. 15 TUSPP intesta peculiari competenze per il monitoraggio, l'indirizzo ed il coordinamento delle società a partecipazione pubblica), nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 26, comma 11, TUSP scandisce la tempistica dei suddetti adempimenti, disponendo che *"salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017"*.

Precisi obblighi di comunicazione sussistono in capo all'amministrazione, in ossequio a quanto previsto dall'art. 20, comma 1, TUSP, anche nell'ipotesi in cui non siano detenute partecipazioni.

2. In vista di un compiuto assolvimento dei suddetti adempimenti, Corte conti, sez. aut., del. n. 22/2018/INPR (in coerenza con le indicazioni già rese in relazione alla revisione straordinaria da Corte conti, sez. aut., del. n. 19/2017/INPR) ha ritenuto opportuno elaborare, in occasione della prima razionalizzazione periodica, specifiche linee di indirizzo, corredate da un modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, con le quali si è rimarcato come l'intento del legislatore sia stato quello di imporre agli enti pubblici partecipanti l'obbligo di rieditare e riesplicare periodicamente le motivazioni sottese alle decisioni di mantenimento, dismissione o razionalizzazione delle proprie partecipazioni societarie. La sostanziale continuità tra revisione straordinaria e razionalizzazione periodica è, infatti, indubbiamente rilevabile dalle evidenti connessioni tra i due procedimenti che il combinato disposto di cui agli artt. 20 e 24 TUSP ha inteso instaurare, nella misura in cui i presupposti richiesti per l'obbligatorio inserimento di una partecipazione societaria nel piano di razionalizzazione straordinaria sono i medesimi di quelli richiesti per l'inserimento nel piano di razionalizzazione periodica.

La stessa Sezione della autonomie ha inoltre precisato come gli obblighi di comunicazione dei piani di razionalizzazione e degli esiti derivanti dalla loro attuazione in favore della

struttura di monitoraggio individuata presso il MEF (art. 15 TUSP) e delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, non assolvono a mere finalità conoscitive, ma sono funzionali allo svolgimento di verifiche, in particolare quelle di competenza della magistratura contabile, che vanno sempre più caratterizzandosi come controlli sul “*gruppo ente locale*”.

A presidio dell’effettività delle anzidette prescrizioni in tema di razionalizzazione periodica, l’art. 20, comma 7, TUSPP prevede un meccanismo sanzionatorio, cui possono correlarsi anche profili di responsabilità erariale, rispetto al quale si individua la competenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

CONSIDERATO CHE

1. La revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (art. 24 TUSP).

Il Comune di Castignano (AP), in ottemperanza a quanto previsto dall’art. 24 TUSP, con delibera consiliare n. 29 del 5 ottobre 2017, ha approvato e trasmesso (a mezzo p.e.c.) la ricognizione straordinaria delle proprie partecipazioni societarie dirette ed indirette, possedute al 23 settembre 2016, la quale costituisce, per gli enti locali, “*aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione*” (art. 24, comma 2, TUSP), precedentemente adottato ai sensi dell’art. 1, commi 611 e ss., L. 190/2014, già oggetto di analisi da parte di questa Sezione con la deliberazione 4 marzo 2016, n. 51/VSG, in occasione della quale venne rilevata la partecipazione diretta nelle società CIIP “Cicli impianti primari” s.p.a. e PICENO LEADER s.c.a.r.l., nonché nei due consorzi obbligatori AATO n. 5 Marche Sud e PICENO CONSID, entrambi però non interessati dal processo di razionalizzazione, in quanto trattasi, appunto, di partecipazioni imposte dalla legge.

Dai riscontri a suo tempo effettuati sul sistema SIQUEL, questa Sezione aveva rilevato il mancato inserimento, nel piano di razionalizzazione, della partecipazione indiretta (attraverso la CIIP s.p.a.) nella HIDROWATT s.p.a.

Dal punto di vista sostanziale, veniva altresì rilevato che il piano di razionalizzazione non risultava rispettoso del disposto di cui all’art. 1, comma 612, L. 190 /2014, laddove imponeva, per ogni singola partecipazione, dismessa o mantenuta, la specificazione e dettagliata esposizione delle modalità e dei tempi di attuazione, nonché dei risparmi da conseguire dal processo di razionalizzazione. Veniva inoltre rilevata la parziale verifica di società partecipate dall’Ente composte da soli amministratori oppure da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 1, comma 611, lett. b), L. 190/2014).

Infine, non veniva rilevata la mancata indicazione di aree di intervento su cui avviare azioni di riduzione dei costi di funzionamento.

Nei seguenti prospetti sono elencate le partecipazioni societarie, dirette ed indirette, detenute dal Comune di Castignano alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 175/2016 e fatte oggetto di revisione straordinaria ex art. 24, comma 2, TUSP:

Denominazione	Tipo di partecipazione	Attività svolta	% di partecipazione	Motivo della partecipazione
CIIP (Cicli Integrati Impianti Primari) s.p.a.	Diretta	Gestione del servizio idrico integrato	1,0173	Art. 4, comma 2, lett. a), TUSP
PICENO LEADER s.c.a.r.l.	Diretta	Progettazione, realizzazione, gestione del PAL di cui al programma comunitario LEADER al fine della valorizzazione, promozione, sviluppo dell'area di competenza.	2,00	Art. 4, comma 6, TUSP
HYDROWATT s.p.a.	Indiretta (tramite CIIP s.p.a.)	Progetta, costruisce e gestisce impianti elettromeccanici.	0,4069	Non indicato

Fonte: delibera consiliare n. 29/2017.

Nel richiamare quanto stabilito dall'art. 24, comma 1, TUSP (ai sensi del quale "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'art. 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"), questa Sezione ricorda come le pubbliche amministrazioni non possono, direttamente o indirettamente, assumere partecipazioni dirette (anche di minoranza) o indirette in società aventi per oggetto attività di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. L'acquisto o il mantenimento di ogni partecipazione deve essere supportato da specifica ed analitica motivazione circa la sua necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente partecipante, con evidenziazione, altresì, delle ragioni e delle finalità che giustificano tale scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione, a mente dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 1, TUSP,

deve dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Dall'esame della documentazione trasmessa dal Comune di Castignano, relativamente all'attività di revisione straordinaria delle proprie partecipazioni societarie, formalizzata con l'adozione della citata delibera consiliare n. 29/2017, questa Sezione rileva, in primo luogo ed in via generale, la mancata allegazione della relazione tecnica in cui motivare esplicitamente (ai sensi dell'art. 20, comma 2, TUSP, espressamente richiamato dall'art. 24, comma 1, TUSP) le ragioni sottese alla decisione assunta di mantenimento delle suddette partecipazioni societarie.

In secondo luogo, con specifico riferimento alle singole partecipazioni societarie, si riscontra che:

- a) per la partecipata indiretta HIDROWATT s.p.a. (a suo tempo non inserita nel piano di razionalizzazione del 2015) non sono stati forniti dati economico-patrimoniali;
- b) per le partecipate dirette CIIP s.p.a. e PICENO LEADER s.c.a.r.l., invece, tali dati non sono stati più aggiornati dal 2015.

Veniva altresì rilevata l'assenza di qualsiasi valutazione in merito alla necessità o meno di avviare iniziative rivolte alla riduzione dei costi di funzionamento.

Il piano di razionalizzazione straordinaria risulta pubblicato sul sito Amministrazione Trasparente dell'Ente.

2. La razionalizzazione periodica ex art. 20 TUSP.

L'art. 20 TUSP (rubricato "*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*") statuisce, che "*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*". L'intento del legislatore è stato, chiaramente, quello di far assumere carattere di sistematicità all'attività di monitoraggio dell'assetto complessivo delle partecipazioni, avviata con la revisione straordinaria prevista dall'art. 24 TUSP, imponendo a ciascun ente pubblico partecipante di rieditare e riesplicare annualmente le valutazioni e le motivazioni sottese al mantenimento, alla dismissione o alla razionalizzazione delle proprie partecipazioni societarie, verificando la persistenza delle ragioni giustificative della

loro conservazione o lo stato di attuazione degli interventi di dismissione o razionalizzazione pianificati nel corso del precedente esercizio.

In particolare, i piani di riassetto per la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, corredati di apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati dalle amministrazioni pubbliche qualora in sede di analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni, direttamente o indirettamente detenute, siano individuate società che non svolgono alcuna delle attività consentite dalla vigente normativa (ovverossia, non necessarie al perseguimento di finalità istituzionali o di interessi generali) o che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; oppure, società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; oppure ancora, società che, nel triennio precedente, hanno conseguito un fatturato medio inferiore al limite minimo fissato dalla legge, ovvero, per le società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale, che hanno prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

La tempistica di tale attività è disciplinata dall'art. 26 TUSP, ai sensi del quale *“alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017”*.

I provvedimenti in materia di razionalizzazione periodica, adottati dalle singole amministrazioni, entro il 31 dicembre di ciascun esercizio, debbono essere, nel rispetto della vigente disciplina, resi disponibili alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In attuazione del suddetto quadro normativo, il Comune di Castignano ha provveduto ad adottare, con la delibera consiliare n. 43 del 21 dicembre 2018, il piano di razionalizzazione ordinaria delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute al 31 dicembre 2017 e, con la delibera consiliare n. 48 del 21 dicembre 2019, il piano di razionalizzazione periodica di quelle possedute al 31 dicembre 2018.

Preliminarmente, si rappresenta che, in applicazione dei principi di concentrazione ed economicità dell'attività di controllo, nonché ai fini di una valutazione complessiva degli esiti dell'attività di razionalizzazione delle partecipazioni detenute dal Comune di Castignano, il contenuto di entrambi i suddetti provvedimenti consiliari e della documentazione connessa è oggetto di esame congiunto e considerazione unitaria.

In primo luogo, anche con i suddetti piani di revisione ordinaria, relativi agli esercizi 2018 e 2019, il Comune di Castignano ha optato per l'integrale mantenimento delle suddette partecipazioni societarie. Tuttavia, benché adottati entro il termine fissato dall'art. 20 TUSP, entrambi i provvedimenti in questione sono risultati (alla stessa stregua del precedente piano di razionalizzazione straordinaria) carenti dell'apposita relazione tecnica ex art. 20, comma 2, TUSP, recante l'indicazione esplicita e dettagliata delle ragioni sottese al mantenimento delle partecipazioni. Entrambi i piani di razionalizzazione sono stati pubblicati sul sito Amministrazione Trasparente dell'Ente ed è stato allegato il parere favorevole dell'organo di revisione.

In secondo luogo, pur continuando a considerare essenziale la partecipazione indiretta nella società HIDROWATT s.p.a., il Comune di Castignano persiste tuttora nell'omettere l'indicazione dei dati economico-finanziari (composizione dell'organigramma aziendale, risultati d'esercizio e fatturato medio), richiesti dall'art. 20, comma 2, TUSP. Sia per le partecipazioni dirette, sia per quelle indirette, vengono indicati i dati economico-patrimoniali, quali costi di funzionamento, risultati d'esercizio e fatturato.

Questa Sezione evidenzia come il rilascio di tali informazioni risulti necessario per poter comparare l'andamento storico dei risultati economici raggiunti dagli organismi partecipati nel corso degli ultimi esercizi e, quindi, verificare la necessità di avviare o proseguire iniziative rivolte alla dismissione o al contenimento dei loro costi di funzionamento.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche,

RILEVA

le descritte irregolarità riscontrate dall'esame dei piani di razionalizzazione ordinari e straordinari delle partecipazioni societarie possedute dal Comune di Castignano dal 31 marzo 2015 al 31 dicembre 2018, ed in particolare:

- la mancata ottemperanza ai rilievi in precedenza formulati da Corte conti, sez. contr. Marche, del. 4 marzo 2016, n. 51/VSG in relazione al processo di razionalizzazione avviato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e ss., L. 190/2014;
- la mancata allegazione ai piani di razionalizzazione, ordinaria e straordinaria, delle relazioni tecniche ex art. 20, comma 2, TUSP;
- la mancata analisi dei costi di funzionamento degli organismi partecipati;

DISPONE

che la presente deliberazione sia pubblicata, secondo le modalità dettate dall'art. 31 D.Lgs. 33/2013, sul sito internet dell'Amministrazione comunale e trasmessa telematicamente al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Castignano, nonché alla Struttura presso il Dipartimento del Tesoro per il monitoraggio delle società a partecipazione pubblica di cui all'art. 15 del TUSP. Così deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021, con collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 85, comma 8-*bis*, D.L. 18/2020, come modificato dall'art. 26-*ter* D.L. 104/2020 (conv. in L. 126/2020).

Il Magistrato relatore

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Il Presidente

Antonio Contu

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 30 marzo 2021

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente