



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. ssa Simonetta Rosa

dott. Giancarlo Astegiano

dott.ssa Laura De Rentiis

dott. Donato Centrone

dott. Andrea Luberti

dott. Paolo Bertozzi

dott. Cristian Pettinari

dott. Giovanni Guida

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Presidente

Consigliere

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario (relatore)

Primo Referendario

Referendario

Referendario

Referendario



nell'adunanza del 20 gennaio 2016 e nella camera di consiglio del 1 marzo 2016

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 3, commi 27-29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

visto l'art. 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

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

Udito il relatore, dott. Andrea Luberti;

PREMESSO IN FATTO

Con deliberazione del Consiglio comunale del 13 aprile 2015, il Comune di Mantova ha approvato il *Piano di razionalizzazione delle società partecipate*, come prescritto dall'art. 1, comma 612, della legge n. 190 /2014.

A seguito dell'esame istruttorio, al fine di valutare la coerenza di detto piano con i parametri normativi di riferimento, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire la valutazione all'esame collegiale della Sezione.

All'adunanza del 20 gennaio 2016 è intervenuto, in rappresentanza del Comune di Mantova, il responsabile del servizio finanziario.

In sede di adunanza era contestato al comune il mantenimento delle partecipazioni nelle società *APAM s.p.a.* e *Autostrada del Brennero s.p.a.*

A seguito delle dichiarazioni rese in sede di adunanza, con ordinanza del 20 gennaio 2016, n. 14, la Sezione richiedeva integrazioni istruttorie cui il comune dava riscontro il giorno successivo.



I. Le partecipazioni non strategiche.

Nel piano di razionalizzazione, il comune ha rammentato che con deliberazioni del 26 marzo 2012, n. 19 e 18 luglio 2013, n. 38, aveva previsto la cessione delle partecipazioni nelle seguenti società: *Valdaro s.p.a.*, *Autocamionale della Cisa s.p.a.*, *Tirreno Brennero (TIBRE) s.r.l.*, *Autostrada del Brennero s.p.a.*, *Aeroporto Catullo s.p.a.*, *ASTER s.r.l.*, *TEA s.p.a. (6,82%)*, *SIEM s.p.a.*, *MPS Capital Service s.p.a.*

Nel corso del 2013 il comune ha proceduto alla vendita delle partecipazioni societarie nelle società *Autocamionale della Cisa* e *TIBRE*.

Nel corso del 2014 il comune ha proceduto inoltre ad alienare la quota in *MPS Capital Service*.

In data 11 dicembre 2014 è stata posta in liquidazione la *Valdaro* (cfr deliberazione della Sezione del 22 gennaio 2015, SRCLOM/15/2015/PRSE, che aveva accertato gravi diseconomie nella gestione societaria).

Nel piano presentato il comune ha poi confermato la vendita della partecipazione nella *SIEM* e della partecipazione nella *Aeroporto Catullo*.

II. Le partecipazioni confermate nel piano di razionalizzazione.

Nel piano all'esame della Sezione il Comune ha ritenuto di mantenere (in quanto aziende che svolgono attività necessarie per perseguimento dei fini istituzionali del Comune) le seguenti partecipazioni:

ASTER s.p.a. (società in *house* a cui sono affidati numerosi servizi strumentali e in particolare la gestione dei parcheggi pubblici a pagamento, la gestione dei pass per l'ingresso in città, la gestione dei servizi amministrativi e delle manutenzioni degli alloggi di edilizia economica e popolare, la gestione dei servizi informatici del Comune, la gestione di alcuni spazi pubblici quali l'area camper, i bagni pubblici, il campo nomadi, e del *bike sharing*);

APAM s.p.a. (società affidataria dei servizi di trasporto pubblico);

TEA s.p.a. (società a capitale misto pubblico/privato costituita per svolgere in partenariato servizi afferenti il ciclo idrico integrato) e partecipate: Tea Energia, Tea Onoranze Funebri, TEA Sei e Tea Reteluce.

III. La valutazione relativa alla partecipazione nella Autostrada del Brennero s.p.a.

In difformità da quanto previsto dalle deliberazioni sopra citate, nel piano di razionalizzazione non è stata confermata la dismissione della partecipazione nell'*Autostrada del Brennero s.p.a.*, con la seguente motivazione: *"in quanto potrebbe rivelarsi strategica, considerato che rappresenta l'unica infrastruttura autostradale che percorre il territorio della città di Mantova e costituisce un fondamentale servizio per la comunità e il tessuto produttivo mantovano. La partecipazione consente altresì di compensare, attraverso gli utili percepiti, i disagi derivanti dall'impatto ambientale"*.

In sede di adunanza, è stata in particolare contestata al comune la mancanza di congruità della motivazione contenuta nel piano in relazione alla circostanza che la partecipazione nella società indicata sia strettamente necessaria *"per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"*.

IV. Le risultanze dell'integrazione istruttoria.

Con la nota di integrazione istruttoria citata in epigrafe il comune di Mantova ha trasmesso la documentazione di seguito menzionata:

IV.a. Precisazioni relative alle APAM s.p.a.: è stato precisato che, nonostante la stessa ricada tra i criteri previsti per l'alienazione dall'art. 1, comma 611, della legge 190/2014, in quanto presenta un numero di amministratori superiori al numero dei dipendenti, tale entità societaria è obbligatoriamente conseguente alla creazione di APAM Esercizio s.p.a., avvenuta a seguito del principio normativo che impone la separazione degli impianti dalla gestione del servizio e che la stessa non determina ulteriori costi a carico del comune (art. 1, legge 23 dicembre 2014, n. 190);

IV.b. Deliberazione della giunta comunale del 28 dicembre 2015 concernente l' "Accordo tra provincia di Mantova e comune di Mantova relativo ai lavori di costruzione della bretella di collegamento tra il casello MN Nord dell' A22 "del Brennero" ed il comparto produttivo di Valdaro nei comune di Mantova e San Giorgio di Mantova. Lavori di completamento dell'asta principale, approvazione dello schema di accordo con la provincia di Mantova".

In estrema sintesi, e rinviando quanto ai dettagli a tale deliberazione, l'origine di tale intervento deve essere ricercato nel medesimo interesse che aveva portato alla costituzione della Valdaro s.p.a., vale a dire la valorizzazione del comparto di Valdaro ("principale e strategico polo di sviluppo industriale per il Comune di Mantova ed i comuni contermini").

A tal fine, nella convenzione è dato atto:

- "che la Provincia di Mantova ha individuato nella bretella di collegamento del casello autostradale Mantova Nord della A22 con il comparto produttivo di Valdaro l'opera da realizzare con il contributo di Euro 10.000.000,00=, promesso dalla Soc. Autobrennero S.p.a., che l'Autostrada del Brennero S.p.A. e la Provincia hanno da tempo disciplinato i reciproci rapporti giuridici, economici e tecnici, derivanti dalla concessione del citato contributo, con la stipula di specifica Convenzione approvata con D.G.P. n. 94 del 04.05.2006";

- "che nel frattempo la Società Valdaro SpA, parziale finanziatrice dell'intervento, ha manifestato il proprio stato di crisi aziendale comunicando l'impossibilità a mantenere il finanziamento concordato e limitando in tal modo la possibilità di procedere con un nuovo appalto per il completamento dell'opera";

- "che in accordo con il Comune di Mantova e la Società Autobrennero SpA, al fine di ridurre i costi ed i tempi l'Amministrazione Comunale di Mantova è fortemente interessata all'intervento di "costruzione della Bretella di collegamento tra il Casello MN Nord dell'A22 "del Brennero" ed il comparto produttivo di Valdaro nei comuni di Mantova e San Giorgio di Mantova, lavori di completamento dell'asta principale", al fine di dotare l'area del comparto produttivo di Valdaro di una importante e strategica infrastruttura viaria di rapido collegamento al casello dell'A 22 di Mantova Nord e pertanto favorire lo sviluppo socio economico del suddetto ambito produttivo e più in generale della comunità mantovana".

L'accordo prevede che il comune si impegni "a stanziare a favore della Provincia di Mantova un contributo a fondo perduto sino ad un massimo di € 2.200.000,00 a copertura dell'intero costo di realizzazione dell'intervento quantificato dal progetto preliminare dello stesso in € 6.200.000,00"; per contro, "tutte le opere stradali realizzate con l'espletamento dei lavori di "costruzione della Bretella di collegamento tra il Casello MN Nord dell'A22 "del Brennero" ed il comparto produttivo di Valdaro nei comuni di MN e San Giorgio, lavori di completamento dell'asta principale", verranno acquisite al demanio della Provincia di Mantova".

Giova inoltre precisare che con la deliberazione consiliare del 26 novembre 2014, n. 57, la Provincia di Mantova ha disposto la dismissione della partecipazione (pari al 4,2029% del capitale sociale) nella *Autostrada del Brennero*. Con successivi provvedimenti è stata indetta procedura di gara per l'alienazione di dette azioni. Gli atti in questione sono stati ritenuti legittimi dal tribunale amministrativo competente (TAR Brescia, sez. I, 13 ottobre 2015).

IV.c. Protocollo d'intesa fra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Regione Trentino Alto Adige/Provincia Autonoma di Bolzano/Provincia Autonoma di Trento/Provincia di Verona/Provincia di Mantova/Provincia di Modena/Provincia di Reggio Emilia/Comune di Bolzano/Comune di Trento/Comune di Verona/Comune di Mantova/Azienda Consorziale Trasporti di Reggio Emilia/Camera di Commercio di Bolzano/Camera di Commercio di Trento/Camera di Commercio di Verona/Camera di Commercio di Mantova.

Il protocollo di intesa, siglato in data 14 gennaio 2016, anche in considerazione delle competenze delle Province autonome in materia di trasporto, e considerata la volontà delle amministrazioni stipulanti *"di contenere gli incrementi tariffari dei pedaggi sull'autostrada del Brennero, con una percentuale in linea con il tasso di inflazione, allo scopo di assicurare la tutela dei diritti del consumatore-utente"*, prevede:

i. l'adozione delle misure necessarie per affidare (a una società interamente partecipata dalle amministrazioni pubbliche territoriali e locali contraenti) la gestione e costruzione della concessione autostradale A22, al fine di finanziarne l'ammodernamento tramite i proventi dei pedaggi autostradali;

ii. la realizzazione, da parte del soggetto affidatario, di una serie di infrastrutture ferroviarie di corridoio attraverso il Brennero;

iii. la permanenza della integrale partecipazione pubblicistica della società affidataria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

I. Il quadro normativo di riferimento.

L'art. 3, comma 27, della legge 244/2007, ha disposto che *"al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza"*.

Il successivo comma 28 ha specificato che *"l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti"*.

In particolare, il comma 29 ha prescritto che entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge le amministrazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedano a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del precedente comma 27.

Tale ultimo precetto normativo risulta poi integrato dall'art. 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che, nella formulazione attualmente vigente, prevede che il termine sopra indicato è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in discorso, *"decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile"*.

Da ultimo, l'art. 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha imposto, fermo restando quanto previsto dagli illustrati articoli che, *al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1 gennaio 2015, avviino un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto di predeterminati criteri (in seguito specificati).*

Il successivo comma 612 ha poi disposto che i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito *internet* dell'amministrazione interessata (secondo le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

Entro il 31 marzo 2016, infine, gli organi ora indicati devono predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettere nuovamente alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (e pubblicare nel sito *internet* istituzionale dell'amministrazione interessata).

Con tali disposizioni, il legislatore ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una specifica funzione, da un lato, di verifica della conformità della costituzione o dell'adesione ad una società al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico socio

(art. 3, comma 28, della legge 244/2007) e, più di recente, di esame dei processi di contenimento delle società partecipate, sia in fase di predisposizione del piano di razionalizzazione che di verifica dei risultati conseguiti (art. 1, comma 612, legge n. 190/2014).

La verifica affidata alla Corte dei conti, come sottolineato dalla scrivente Sezione nelle pronunce di valutazione dell'inerenza della partecipazione societaria posseduta o acquisita alle finalità istituzionali dell'ente, non si traduce in un'attività invasiva dell'autonomia delle amministrazioni ma è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità amministrata, a rappresentare agli organi di governo le irregolarità o anomalie riscontrate, in modo che gli stessi possano responsabilmente indirizzare gli organi gestionali, promuovendo eventualmente misure correttive nell'interesse dello stesso ente amministrato e della comunità di riferimento.

II. Gli orientamenti generali della Sezione sulla normativa di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

II.a. Gli obblighi posti dall'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007.

Il fenomeno delle esternalizzazioni e della gestione di funzioni e servizi mediante società partecipate è stato affrontato da questa Sezione già nelle deliberazioni 10/2008/PRSE, 23/2008/PAR, 270/2008/PRSE, in specifici referti sulla gestione, adottati ai sensi dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e nei pertinenti capitoli della relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione Lombardia.

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 correlato, dalla legge, ai fini dell'ente pubblico ed all'inerenza allo svolgimento di 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, infatti, 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" 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 della 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.

E' 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 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 devono 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.

E' 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).

II.b. Le novità introdotte dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013.

L'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), ha previsto che *"il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile"* (il comma risulta modificato, in punto di termine di proroga, dall' art. 2, comma 1, lett. b), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68).

La norma permette la cessazione degli effetti della partecipazione ritenuta (anche implicitamente) non inerente in caso di assenza di acquirenti, producendo per legge l'inefficacia del rapporto sociale di partecipazione dell'ente pubblico, ed il conseguente diritto di ottenere, nei dodici mesi successivi, la liquidazione del valore della quota di proprietà (secondo criteri di valorizzazione predeterminati, aventi fonte nell'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile).

L'introduzione della disposizione permette al socio pubblico di dismettere le quote societarie di minoranza anche contro il volere degli altri soci. Infatti, come noto, al fine di procedere allo scioglimento della società occorre possedere la maggioranza delle azioni o delle quote (cfr. artt. 2484 cod. civ.). Inoltre, sempre il codice civile prevede dei limiti al recesso del socio dalle società di capitali (cfr. artt. 2347 e 2473 cod. civ.), i cui presupposti concreti (elencati dalla legge, ed ampliabili dallo statuto) potrebbero non permettere al socio pubblico di recedere da una società anche se ritenuta, in base alla norma di finanza pubblica del 2007, richiamata dalla legge di stabilità per il 2015, non inerente al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

La predetta disposizione è stata, tuttavia, precisata, e, in parte, limitata, con l'art. 8-bis del decreto-legge n. 78 del 2015, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 125 del 2015, che ha inserito nella legge n. 147 del 2013 un nuovo comma 569-bis, che recita quanto segue: *"Le disposizioni di cui al comma 569, relativamente alla cessazione della partecipazione societaria non alienata entro il termine ivi indicato, si interpretano nel senso che esse non si applicano agli enti che, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, abbiano mantenuto la propria partecipazione, mediante approvazione di apposito piano operativo di razionalizzazione, in società ed altri organismi aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d'impresa, e che la competenza relativa all'approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartiene, in ogni caso, all'assemblea dei soci. Qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace"*.

II.c) La conformità ai parametri dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014.

Il percorso di razionalizzazione, imposto dalla legge di stabilità per il 2015, deve tener conto, in base alla lettera della disposizione normativa, dei seguenti criteri operativi:

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni

Occorre quindi 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 entro il 31 dicembre 2015.

L'orizzonte temporale è annuale (31 marzo 2015 per l'adozione del piano, 31 marzo 2016 per la relazione sui risultati conseguiti), con l'evidente precisazione che in tale lasso temporale sarà necessario aver avviato le azioni necessarie, restando la concreta realizzazione legata a molteplici fattori.

Vanno esaminati separatamente i criteri guida cui deve ispirarsi l'azione di razionalizzazione.

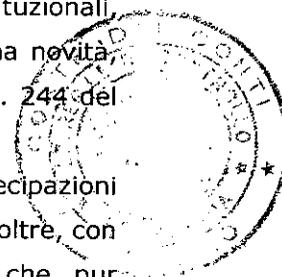
Il primo di questi (comma 611, lett. a) prevede l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione. La disposizione non costituisce una novità, anzi riprende l'esaminata disciplina posta dall'articolo 3, commi 27-28, della legge n. 244 del 2007 (infatti, espressamente richiamata) in tema di partecipazioni c.d. non essenziali.

La sensibile differenza è che, mentre la norma precedente restava limitata alle partecipazioni dirette, l'attuale disciplina coinvolge sia le partecipazioni dirette che quelle indirette. Inoltre, con la nuova norma il legislatore va oltre, imponendo la dismissione di 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 dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione.

Il secondo criterio indicato dal legislatore prevede la *"soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da 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).



A

Il terzo criterio indicato dal comma 611 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, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni.

Tale indicazione mira 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 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.

Il quarto criterio del comma 611 dispone l'aggregazione delle società eroganti servizi pubblici locali di rilevanza economica. La previsione in esame va letta assieme al precedente comma 609, che modifica l'articolo 3-bis del decreto legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, in tema di ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali. Quest'ultimo prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica debba avvenire in ambiti territoriali ottimali, stabiliti dalla Regione, e sotto la supervisione di un'autorità d'ambito (c.d. ATO), a cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente (con termine al 1 marzo 2015).

Appare evidente come occorra conciliare tale previsione con la disciplina degli ambiti territoriali ottimali, verificando, per ciascun settore e ambito territoriale, quali soggetti siano operanti e la conformità di tale scelta all'esposto articolo 3-bis (i livelli ottimali di aggregazione sono quantomeno provinciali, salvo eccezioni legate a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio).

Il piano di razionalizzazione, pertanto, dovrà comunicare, per le società di gestione dei servizi pubblici locali, l'ambito territoriale ottimale, l'ente di governo e l'adesione allo stesso, le modalità di affidamento del servizio ed il rispetto degli obblighi di legge sul punto (si ricorda, ad esempio, che l'articolo 34, comma 20, del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012).

L'ultimo criterio offerto dal comma 611, imponendo il contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni, costituisce la direttiva che deve ispirare l'intervento dell'ente pubblico. L'obiettivo finale del processo di razionalizzazione, infatti, è quello di semplificare il sistema rendendolo più efficiente. Il piano, pertanto, deve esporre un'analisi dei costi di funzionamento del soggetto societario e delle azioni di contenimento suggerite. Non è sufficiente prevedere l'avvio di un'attività di *spending review*, occorrendo invece un'analisi comparativa delle differenti opzioni percorribili attraverso l'applicazione di metodologie e criteri economico-finanziari volti alla minimizzazione dei costi di funzionamento. Naturalmente, presupposto necessario è costituito dal rispetto di eventuali norme di coordinamento della finanza pubblica.

Infine, va rammentato che nei casi in cui l'ente pubblico decide di procedere alla soppressione di una società ovvero al recesso dalla stessa, alla dismissione della partecipazione o alla fusione, è doveroso che il piano fornisca concreti elementi circa la tempistica, ed i presumibili effetti, delle azioni poste in essere o da intraprendere (posto che i risultati conseguiti vanno relazionati entro il 31 marzo del 2016).

La relazione tecnica, allegata al piano, deve fornire un quadro analitico per ciascuna società, fornendo tutti i dati tecnici necessari per comprendere il percorso motivazionale esposto nel piano di razionalizzazione. Diversamente opinando, infatti, una scelta di mantenimento o di dismissione non potrà ritenersi ponderata.

Alla chiusura del processo di razionalizzazione, è previsto che, entro il 31 marzo 2016, i legali rappresentanti degli enti sopra evidenziati predispongano una relazione sui risultati conseguiti, anch'essa da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e da pubblicare nel sito *internet* istituzionale dell'amministrazione interessata.

P.Q.M.

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



PRENDE ATTO

del Piano di razionalizzazione delle società partecipate, approvato ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dal Comune di Mantova, come integrato dai chiarimenti forniti in sede di adunanza e dalla documentazione prodotta a seguito della successiva attività istruttoria;

DISPONE

- 1) la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Mantova (MN) e al Presidente del Consiglio comunale e al Collegio dei revisori dei conti;
- 2) la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013, sul sito *internet* dell'Amministrazione.

L'Estensore

(Andrea Luberti)

Il Presidente

(Simonetta Rosa)

Depositato in segreteria 16 MAR 2016

Il Direttore della segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)