



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0001726-14/02/2019-SC_LOM-T87-P

Milano, 14 febbraio 2019

Al Sindaco

Al Presidente del Consiglio comunale

All'Organo di revisione

Comuni soci CEM Ambiente spa

Oggetto: Trasmissione Deliberazione Lombardia/6/2019/VSG

A seguito dell'adunanza pubblica tenutasi in data 6 novembre 2018, presso la sede di questa Sezione, si trasmette la deliberazione in oggetto per le valutazioni di propria competenza.

L'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti.

Il funzionario

(Elisa Marion)



CORTE DEI CONTI

Via Marina n. 5 - 20121 Milano - Italia | Tel. 02 77114.334

e-mail: lobardia.controllo.mi@corteconti.it | pec: lobardia.controllo@corteconticert.it



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

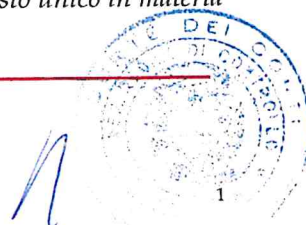
nell'adunanza pubblica del 6 novembre 2018

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

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modifiche e integrazioni;

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

visti gli artt. 5 e 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito, anche TUSP);



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

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

PREMESSO IN FATTO

L'art. 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 100 del 2017, prevede che le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, siano alienate o, in alternativa, oggetto delle altre misure di razionalizzazione indicate all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica ha dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, procedendo, con provvedimento motivato, all'adozione di un piano di revisione straordinaria, che, per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dell'articolo da ultimo richiamato. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, va comunicato, con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e le informazioni vanno rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi prescritti.

Il Comune di Pessano con Bornago ha inviato, in data 11 ottobre 2017, il provvedimento di revisione delle partecipazioni societarie approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con deliberazione n. 68 del 28 settembre 2017, costituente aggiornamento del piano di razionalizzazione già approvato, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014 (con delibera di indirizzo del Consiglio comunale n. 8 del 31 marzo 2015).

Il relativo esame ha fatto emergere alcune carenze motivazionali, meglio esposte più avanti, alla luce delle quali, visto il combinato disposto dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014 e dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, il competente magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire la questione all'esame collegiale. Con ordinanza n. 73 del 11 ottobre 2018, il Presidente ha deferito l'esame all'adunanza pubblica del 6 novembre 2018. All'adunanza è intervenuto, in rappresentanza del Comune, il Sindaco Alberto Villa.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

I. Il generale quadro normativo in materia di controllo sui piani di revisione straordinaria delle società partecipate da amministrazioni pubbliche, e relativi esiti

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni e alle autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lett. a), TUSP), l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica delle predette partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico. La revisione straordinaria in argomento costituisce, per le autorità del sistema portuale (oltre che per regioni, enti locali, università e camere di commercio), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

La norma prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati, fra gli altri, alla Sezione della Corte dei conti competente, da individuare ai sensi del precedente art. 5, comma 4 (come più avanti meglio specificato). Si tratta di una funzione che si inserisce nel quadro dei plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici attribuiti alla Corte dei conti dal d.lgs. n. 175 del 2016, a mente del quale vanno comunicate alla magistratura contabile le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (art. 26, commi 4 e 5) di piani per il superamento di situazioni

di crisi d'impresa (art. 14, comma 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, comma 3), etc., alcune delle quali riproducenti pregresse disposizioni normative (si rinvia, per esempio, all'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007).

Nello specifico, l'esito della ricognizione straordinaria, da effettuare ai sensi del citato art. 24 TUSP, va comunicato, anche in caso negativo, con le modalità di cui all'articolo 17 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, alla banca dati gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze ed alla struttura del medesimo Ministero competente per il monitoraggio sull'attuazione del testo unico (prevista dall'articolo 15), e reso disponibile alla *"sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4"*.

Il successivo comma 3 dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 specifica che il provvedimento di ricognizione va inviato alla competente sezione della Corte dei conti *"perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*. La norma non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito di tale controllo (analogo invio era previsto dal comma 612 della legge n. 190 del 2014, nonché, in similare materia, dall'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007, costituenti fonte di plurime pronunce ad opera delle Sezioni regionali di controllo). L'inciso finale della disposizione suggerisce, tuttavia, l'attribuzione alla magistratura contabile di un controllo successivo di legittimità sul provvedimento di ricognizione straordinaria, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare *"il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*, vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4, 5 e 20).

Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del ridetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente sezione della Corte dei conti. Sicuramente non può prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione straordinaria (come accade per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, cfr. art. 1 legge n. 20

del 1994) né l'applicazione analogica delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7, del medesimo TUSP in caso di mancata adozione, a regime, dei piani di razionalizzazione periodica. Quest'ultimo comma, infatti, a differenza di altri del medesimo art. 20, non viene richiamato dall'art. 24 TUSP, e, pertanto, in omaggio al principio di legalità che vige per le sanzioni amministrative (art. 1 legge n. 689 del 1981), nonché per le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile sanzionatoria (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 12-QM/2007 e n. 12-QM/2011), non può essere esteso oltre i casi da esso considerati.

Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione straordinaria può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014 (cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; SRC Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; SRC Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, n. 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzia le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione (imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria (ove presente), l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione straordinaria).

Inoltre, nel caso degli enti locali e di quelli del servizio sanitario nazionale, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP, parametri richiamati dall'art. 24, comma 1) potrebbero essere *"suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"* e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 1, commi, 3 e 7, del citato d.l. n. 174 del 2012.

Infine, sempre per gli enti locali (che, statisticamente, oltre ad essere gli enti pubblici più numerosi sul territorio nazionale, sono quelli che detengono la prevalente quota di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa

la conformità della revisione straordinaria ai parametri normativi potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o, più probabilmente, dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementate ai sensi degli artt. 147, e seguenti, del d.lgs. n. 267 del 2000 (fra le quali è annoverato, ex art. 147-*quater*, il controllo sulle società partecipate non quotate).

Naturalmente, la verifica, da parte della Sezione di controllo, della non puntuale esecuzione degli obblighi posti in tema di revisione straordinaria delle partecipazioni può condurre, secondo le regole generali, alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con conseguente comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale della Corte dei conti (art. 52 d.lgs. n. 174 del 2016).

II. Il piano di revisione straordinaria del Comune di Pessano con Bornago

In seguito all'esame dell'aggiornamento del piano di razionalizzazione delle società partecipate, redatto dal Comune in aderenza all'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, è emersa la necessità di approfondire i seguenti profili di potenziale irregolarità.

II.a) incompleta redazione del piano di revisione straordinaria

L'esame istruttorio ha fatto emergere, in primo luogo, carenza di motivazioni e informazioni nelle sezioni "03.01. *Requisiti Testo unico delle società a partecipazione pubblica – Finalità perseguite e attività ammesse (articoli 4 e 26)*" e "03.02. *Requisiti Testo unico delle società a partecipazione pubblica – Condizioni art.20, co. 2*" del modello, allegato alla delibera consiliare n. 68/2017, di ricognizione delle partecipazioni possedute dal Comune, che avrebbero dovuto esplicitare le motivazioni sintetiche della riconducibilità alla missione istituzionale.

Nella memoria del 5 novembre 2018, il Comune ha rilevato che, effettivamente, le sezioni "03.01" e "03.02" del piano di revisione straordinaria non contengono le motivazioni e le informazioni richieste nel modello standard approvato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/2017/INPR, anche se, precisa, la maggior parte degli elementi necessari possono reperirsi in altre sezioni del documento.

Evidenzia, inoltre, quale azione integrativa e correttiva, che l'art. 26, comma 11, del Testo unico ha introdotto una norma di coordinamento fra il processo di revisione straordinaria, da adottare, ai sensi dell'art. 24, entro il 30 settembre 2017, e quello di razionalizzazione periodica, da approvare ogni anno con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre dell'anno precedente. Pertanto, in base al combinato disposto dell'art. 26, comma 11, e dell'art. 20, commi 3 e 4, del TUSP, il Comune deve approvare il (primo) piano di razionalizzazione periodica, occasione in cui ritiene possibile integrare quanto mancante dal punto di vista motivazionale. La memoria richiama, a supporto, anche un precedente parere della scrivente Sezione (deliberazione n. 348/2017/PAR), in cui è stato affermato che, anche in sede di razionalizzazione periodica, ove non effettuato in precedenza (o in caso di sopravvenienze normative), occorre valutare le azioni da adottare ove ricorrano i presupposti indicati all'art. 4 del d.lgs. n. 175 de 2016.

II.a.1) sull'inerenza delle partecipazioni societarie alla missione istituzionale dell'ente locale

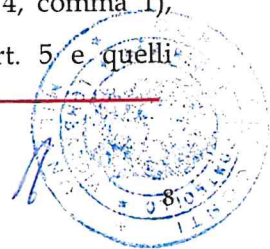
L'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016, rubricato "*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*", dispone, in primo luogo, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività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

A differenza della norma previgente, l'art. 4 del TUSP, da un lato, estende la valutazione di stretta conformità alle finalità istituzionali dell'ente socio anche alle partecipazioni societarie indirette e, dall'altro, elide la duplice eccezione presente nella legge finanziaria per il 2008 (società eroganti servizi di interesse generale o operanti

quali centrali di committenza), che, di fatto, aveva ridotto il sindacato di inerenza alle sole società c.d. strumentali (anche se, anche ai fini della verifica delle partecipazioni in società gerenti servizi pubblici locali, l'inciso finale, "*nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza*", imponeva comunque un collegamento qualificato fra l'ente locale socio e l'attività espletata dalla società).

L'art. 4, comma 2, TUSP, inoltre, specifica, in positivo, le categorie di società legittimamente costituibili o detenibili da enti pubblici. Queste ultime possono espletare "*esclusivamente*" (avverbio che conferma, in particolare, alla luce del sottostante elenco, il divieto di detenzione di partecipazioni in società meramente operanti sul mercato a fini di lucro, cfr., per es., SRC Lombardia, deliberazione n. 387/2015/PAR) le seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti strumentali; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA, ai sensi dell'articolo 193 del d.lgs. n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato (art. 180 d.lgs. n. 50 del 2016); d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (art. 37 d.lgs. n. 50 del 2016).

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



procedimentali e formali posti dagli artt. 7 e 8 (cfr., per esempio, C. conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 201/2017/PAR).

I processi di revisione, straordinaria (art. 24) e periodica (art. 20), prescritti dal testo unico sulle società pubblica devo essere approvati, ed implementati, fra gli altri, valutando l'effettiva riconducibilità delle partecipazioni societarie possedute a quelle legittimamente detenibili da un ente locale ai sensi dell'esposto art. 4.

Pertanto, nel caso in cui le valutazioni di sussistenza della stretta inerenza fra attività erogata dalla società partecipata e missioni istituzionali dell'ente locale non sono state integralmente effettuate in occasione del piano di razionalizzazione straordinaria (art. 24 TUSP), devono essere oggetto del processo di revisione periodica (art. 20 TUSP).

Circa gli esiti della predetta operazione di ricognizione, appare opportuno ribadire che l'eventuale assenza del presupposto della "*stretta inerenza*" alle finalità istituzionali dell'ente locale socio impone (a differenza di quanto può accadere ove ricorra uno o più degli altri parametri elencati agli artt. 20 e 24 TUSP), in sede di programma di razionalizzazione, l'alienazione della partecipazione o lo scioglimento della società.

La magistratura contabile, in aderenza agli orientamenti giurisprudenziali maturati in sede di esame degli analoghi parametri posti dall'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014 (cfr., per esempio, Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazioni n. 2, 7, 18, 24 e 25/2016; SRC Piemonte, deliberazioni n. 170/2015 e n. 5/2016; SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 4/2016; SRC Puglia, deliberazione n. 132/2015), ha ritenuto, infatti, che la ricorrenza di uno solo di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale delle, anche differenti, azioni di razionalizzazione, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, TUSP). Tale interpretazione era corroborata dalla presenza, nel comma 611 della legge di stabilità per il 2015, dell'inciso "*anche tenendo conto dei seguenti criteri*", che palesava la non esaustività dei parametri elencati dal legislatore né la necessaria correlazione fra la sussistenza di uno di essi e l'adozione di misure dismissive o liquidatorie. Anche per la nuova norma (art.



24, comma 1, e art. 20, comma 2, TUSP), tuttavia, i parametri legislativi impongono all'ente socio (*"I piani di razionalizzazione...sono adottati ove..."*) la necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal comma 1 dell'art. 20 TUSP (richiamato dall'art. 24, comma 1), in un *"piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*.

Di conseguenza, la ricorrenza dei parametri elencati dal TUSP, impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni, contrattuali e sociali, con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa, di provvedimenti di *fusione* (coerenti, per esempio, al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), *"partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali"*), di *soppressione* (coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a), nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di *liquidazione* o di *cessione* (in caso, come detto, di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente socio o anche, per esempio, di impraticabilità di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento della società) o, infine, di differente *"razionalizzazione"* (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b), d), e) ed f)). La ridetta interpretazione trova conforto anche nelle linee guida per la redazione del piano di razionalizzazione straordinaria, approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR (si rinvia, altresì, alle deliberazioni della scrivente Sezione n. 198/2018/VSG e n. 199/2018/VSG).

II.b) articolazione degli organi di amministrazione e controllo

L'esame istruttorio ha palesato, altresì, il mantenimento, nelle ipotesi sotto riportate, dell'organo di amministrazione collegiale, in difformità alla regola generale posta dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, senza che risulti indicata (ed inviata alla scrivente Sezione regionale di controllo) la delibera assembleare di esplicitazione delle motivazioni, prescritta dal comma 3 della medesima norma:

A) partecipate dirette

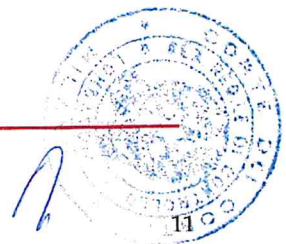
- Banca Popolare Etica (n. amministratori 13 / n. dipendenti 221)
- CAP Holding spa (n. amministratori 5 / n. dipendenti 176)

B) partecipate indirette

- Seruso spa (n. amministratori 3 / n. dipendenti 63)
- Ecolombardia 4 spa (n. amministratori 5 / n. dipendenti 30)

Nella memoria pre adunanza il Comune ha precisato che la società Banca Etica non è controllata, nè direttamente nè indirettamente, da pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, cfr. artt. 2 e 11 TUSP). Ad integrazione, specifica che la legge di bilancio per il 2018, n. 2015 del 2017, all'art. 1, comma 891, ha integrato l'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016, introducendo un comma 9-ter che fa salva la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque in percentuale non superiore al 1% del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'art. 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, d.lgs. n. 385 del 1993, e purché non comporti ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla mera partecipazione (fattispecie in cui ricade il Comune di Pessano con Bornago).

La società CAP Holding spa, prosegue la memoria, non è soggetta alle disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, in quanto compresa nell'eccezione di cui all'art. 26, comma 5 (la predetta norma dispone che il decreto non si applichi, nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, alle società in partecipazione pubblica che, entro il 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati; ove, entro il suddetto termine, il procedimento di quotazione si sia concluso, il decreto continua a non applicarsi). La memoria evidenzia che, comunque, l'assemblea della Società, tenutasi il 1° giugno 2017, di rinnovo dell'organo amministrativo, ha motivato la decisione di nomina di un consiglio di amministrazione in considerazione dei seguenti elementi: complessità (presenza di n. 199 soci), numero di clienti gestiti (quasi 2 milioni e mezzo), ammontare del patrimonio (oltre un miliardo di euro) e mole di fatturato (oltre 300 milioni di euro).



Per quanto riguarda la composizione del CdA di Seruso spa, invece, la memoria riferisce che la nomina è avvenuta con delibera adottata dall'assemblea in data 6 luglio 2016, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 175 del 2016.

La Sezione rileva, sul punto, che l'art. 26, comma 1, del TUSP ha introdotto una specifica norma transitoria, imponendo alle società a controllo pubblico, già costituite all'atto dell'entrata in vigore del decreto, di adeguare i propri statuti alle disposizioni di quest'ultimo (fra le quali, quelle dettate, in punto di articolazione degli organi di amministrazione, dall'art. 11) entro il 31 luglio 2017.

Infine, per Ecolombardia4 spa, la memoria riferisce che non è da annoverare tra le società in controllo pubblico a cui si applicano le limitazioni prescritte dall'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, in quanto controllata da una società quotata (non riferisce quale), ai sensi dell'art. 1, comma 5, del medesimo decreto.

La Sezione prende atto di quest'ultimo chiarimento, cogliendo solo occasione per ribadire che l'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell'affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate (come definite dall'art. 2, comma 1, lettera p), del medesimo TUSP, nonché alle loro controllate (si rinvia, da ultimo, all'art. 1, comma 723, della legge di bilancio per il 2019, n. 145 del 2018), si riferisce alle norme che hanno come dirette destinatarie le sole società quotate (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di disciplina degli amministratori e dipendenti). La predetta clausola di salvezza, invece, come già chiarito (cfr. deliberazione n. 199/2018/VSG) non si riferisce, invece, alle norme del testo unico che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni socie, quali quelle imponenti i piani di revisione straordinaria e periodica (che non devono essere osservate dalle società, ma dall'ente socio).

II.b.1) sull'articolazione degli organi di amministrazione e controllo

L'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, in seguito alle modifiche apportate dal decreto correttivo n. 100 del 2017, prevede che l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata, con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può prevedere un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri (o che sia adottato

uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo indicati ai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile). La delibera in discorso va trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente, nonché alla pertinente struttura del Ministero dell'economia e delle finanze.

Pertanto, pur avendo preso atto delle motivazioni palesate dal Comune in sede di memoria pre adunanza, va sottolineato che risultano al momento già scaduti, per le società a controllo pubblico, gli obblighi di adeguamento statutario aventi fonte nell'art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016. Il citato comma 2 prescrive, infatti, che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Il successivo comma 3, tuttavia, consente all'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata, di mantenere (o introdurre) un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Per quanto riguarda i termini entro i quali procedere al ridetto adeguamento, l'art. 26, comma 1, TUSP, dispone, per le società a controllo pubblico già costituite all'entrata in vigore del decreto, quale regola generale, non derogata nel caso di specie, la scadenza del 31 luglio 2017.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione riserva una nuova verifica della conformità dell'articolazione degli organi di amministrazione delle società controllate ai parametri indicati dall'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, nonché della congruità della delibera assembleare da adottare ai sensi del comma 3 di tale ultima disposizione, in sede di esame del piano di revisione periodica delle partecipazioni societarie, da redigere ed inviare in aderenza al combinato disposto degli artt. 20 e 26, comma 11, del medesimo TUSP.

II.c) costo medio del personale

Infine, l'analisi istruttoria ha palesato un apparente eccessivo costo medio del personale dipendente nella società a partecipazione diretta CEM Ambiente spa (37 dipendenti al 31 dicembre 2015, costo complessivo euro 2.713.751) e a partecipazione indiretta Ecolombardia 4 spa (30 dipendenti al 31 dicembre 2015, costo complessivo euro 2.169.743).

Nella memoria pre adunanza, il Comune ha precisato che, per valutare l'incidenza del costo del personale di CEM Ambiente spa (società affidataria *in house* del servizio di igiene ambientale), deve tenersi conto della natura della società, del gruppo in cui opera (di cui costituisce la capofila), nonché della struttura organizzativa adottata.

La Società, in linea con il piano industriale approvato dall'assemblea degli azionisti, si occupa, per conto dei comuni soci, di pianificare, progettare, coordinare, ottimizzare e controllare la corretta esecuzione dei servizi svolti sul territorio. In tale ottica, mentre svolge in forma diretta alcune attività e servizi (quali la conduzione della stazione di trasferimento rifiuti e di tutti gli impianti di proprietà, con particolare riferimento alle piattaforme ecologiche), oltre alle attività di controllo sull'andamento dei servizi erogati, nonché la gestione della cessione dei materiali recuperabili (imballaggi in plastica, carta, vetro, ferro, legno, etc.), affida, invece, parte della concreta esecuzione dei servizi alla propria controllata CEM Servizi srl (spazzamento meccanizzato, pulizia manuale, trasporti da piattaforme ecologiche, svuotamento cestini, raccolta ingombranti a domicilio, rimozione discariche abusive, etc.) e altra parte ad operatori privati selezionati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (gestione e conduzione piattaforme ecologiche, trattamento delle diverse frazioni di rifiuto, forniture di attrezzature accessorie, progettazione e redazione di campagne informative, etc.). I servizi sono erogati sul territorio dei 66 comuni soci, aventi un bacino territoriale di oltre 570.000 abitanti, per un fatturato aziendale superiore che supera i 60 milioni di euro.

In ragione della configurazione organizzativa di CEM Ambiente spa, la memoria ritiene che il costo medio del personale dipendente non possa essere raffrontato, *sic et simpliciter*, con quello di altre società operanti nell'ambito dei servizi pubblici locali. La Società, infatti, espleta attività di elevato contenuto professionale, la cui conduzione richiede competenze qualificate e adeguati inquadramenti contrattuali. Invece, la società operativa, CEM Servizi srl, è specificamente dedicata alla concreta esecuzione dei servizi, impiegando (al 31 dicembre 2017) un totale di 127 dipendenti, per un costo complessivo pari a euro 3.777.608.

In conclusione, la memoria sottolinea, a testimonianza della complessiva efficienza ed economicità del modello di gestione assicurato da CEM Ambiente, le positive evidenze risultanti da uno specifico studio di *benchmarking* predisposto dalla SDA Bocconi.

Il.c.1) sui costi del personale della società CEM Ambiente spa

La Sezione prende atto dei chiarimenti integrativi forniti in sede di memoria pre adunanza, rinviando all'esame del prossimo piano di revisione periodica la valutazione di ulteriore approfondimento delle azioni adottate dagli enti locali soci al fine di contenere, ove necessario, il costo del personale della società CEM Ambiente spa. Quest'ultimo costituisce, infatti, unitamente agli altri costi di funzionamento, uno dei parametri sulla base dei quali i processi di revisione, straordinaria e periodica, devono essere implementati, come reso evidente dall'art. 20, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 175 del 2016, richiamato dal successivo art. 24, comma 1).

Sul punto, va ricordato, altresì, che l'art. 19, comma 5, TUSP impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate (da attuare anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale). Il successivo comma 6 completa il precetto, prescrivendo che, a loro volta, le società a controllo pubblico garantiscano il perseguimento degli obiettivi posti dal socio tramite propri provvedimenti, da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello (il comma 7 dispone, altresì, che i provvedimenti ed i contratti indicati siano pubblicati sul sito internet istituzionale della società e dell'amministrazioni socie, con previsione di specifica sanzione in caso di inadempienza).

P.Q.M.

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

ACCERTA

l'incompleta redazione del piano di revisione straordinaria

INVITA

a valutare nuovamente, in sede di razionalizzazione periodica (art. 20 d.lgs. n. 175 del 2016), la sussistenza dei presupposti della stretta inerenza alla missione istituzionale del Comune delle partecipazioni societarie detenute, nonché, unitamente agli altri enti locali soci, l'adeguata articolazione dell'organo di amministrazione della società Seruso spa e la congruità del costo del personale della società CEM Ambiente spa

DISPONE

che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito internet istituzionale dell'ente locale, nonché trasmessa:

- 1) al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Presidente del Collegio dei revisori dei conti del Comune di Pessano con Bornago;
- 2) ai Sindaci ed ai Presidenti dei Consigli comunali degli altri comuni soci delle società Seruso spa e CEM Ambiente spa.

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria il

23 GEN 2017

Il Direttore della segreteria

(Aldo Rosso)

