



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n.110/2022/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Fabio D'AULA	Referendario relatore
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario

nelle Camere di consiglio del 14 e 21 settembre 2022

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" e successive modifiche ed integrazioni ;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2017/INPR che ha approvato le linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni da effettuarsi ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 175 del 2016;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2018/INPR che ha approvato le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni da effettuarsi annualmente ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016;

Vista la deliberazione n. 3/2022/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2022;

Viste le ordinanze n.37 del 9 settembre 2022 e 38 del 15 settembre 2022, con le quali la Presidente ha convocato la Sezione per le indicate Camere di consiglio;

Udito il relatore, Referendario Dott. Fabio D'Aula,

PREMESSO

L'art. 24 del D.Lgs. n. 175 del 2016 (di seguito anche TUSP) poneva a carico delle amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare una ricognizione straordinaria delle quote detenute, direttamente ed indirettamente, finalizzata ad una loro razionalizzazione nei casi previsti dall'art. 20.

Per agevolare gli enti nell'applicazione della citata normativa, la Sezione delle Autonomie approvava specifiche linee di indirizzo (deliberazione 21 luglio 2017, n. 19/INPR), corredate da un modello *standard* dell'atto di ricognizione e dei relativi esiti da allegare alle deliberazioni consiliari degli enti tenuti alla ricognizione.

Tale operazione di natura straordinaria ha costituito la base per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, prevista dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016, alla quale sono tenuti, tra gli altri, gli enti territoriali che, a norma dell'art. 26, comma 11, del medesimo decreto legislativo, effettuano tale revisione a partire dall'anno 2018 con riferimento alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente.

Con deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR la Sezione delle Autonomie ha aggiornato le indicazioni già fornite con le menzionate linee di indirizzo, chiarendo che i criteri di razionalizzazione indicati nel TUSP ai fini della revisione straordinaria e quella periodica sono i medesimi, dal momento che le situazioni di criticità individuate dall'art. 20 come presupposti della razionalizzazione annuale, sono richiamate dall'art. 24. Pertanto, i principi interpretativi contenuti nella richiamata deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR trovano applicazione anche con riguardo alle operazioni di revisione ordinaria.

Nello specifico, si richiama l'obbligatorietà della ricognizione – da considerare generalizzata per tutte le partecipazioni societarie – e la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci.

Nel complesso la Sezione delle Autonomie ha rimarcato come l'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione - che da meccanismo straordinario si è trasformato in una verifica a carattere periodico da svolgersi con cadenza annuale – abbia conferito continuità all'obiettivo legislativo di riordino del settore, richiedendo agli enti una riflessione costante in ordine alle decisioni di volta in volta adottate e con meccanismi sanzionatori, più accentuati nella revisione periodica (art. 20, comma 7).

Si evidenziano, infine, gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 20 del TUSP in base ai quali gli esiti della revisione periodica, al pari di quelli della revisione straordinaria, vanno comunicati alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti, nonché alla struttura di monitoraggio di cui all'art. 15 del TUSP per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni", per le verifiche di rispettiva competenza.

In ordine alla tipologia di controllo svolta dalla Corte dei conti, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/20 del 2 dicembre 2020 riguardante i piani di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica 2018 e 2019 delle amministrazioni dello Stato, hanno chiarito che l'invio alla Corte dei conti dei menzionati provvedimenti di razionalizzazione comporta *"una forma di controllo successivo di legittimità, incentrata sulla valutazione di conformità fra il piano adottato dall'ente socio (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dagli artt. 20 e 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4 e 5)"* (in senso conforme SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenze n. 16/EL/2019, 17/EL/2019 e 25/EL/2019).

In ordine, invece, agli esiti di tale controllo, le stesse Sezioni Riunite palesano maggiori difficoltà interpretative posto che *"la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della Corte dei conti"*.

In argomento, viene specificato che non può prospettarsi *“l’inefficacia del provvedimento di revisione né l’estensione analogica delle sanzioni tipizzate dall’art. 20, comma 7, del medesimo TUSP, in caso di mancata adozione dei piani di revisione periodica da parte degli enti locali”*.

Al contempo, viene evidenziato che *“l’esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione 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, all’adozione di una pronuncia di accertamento delle illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell’amministrazione e dell’invio all’organo politico di vertice (e 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)”*.

Viene, infine, rimarcato che *“la verifica, da parte della Corte dei conti, della non puntuale attuazione degli obblighi posti in tema di revisione delle partecipazioni alle norme di legge può condurre, secondo le regole generali, in caso di ricorrenza dei relativi presupposti, alla segnalazione di un’ipotesi di responsabilità amministrativa, con conseguente comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale (art. 52, decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174”*.

A ciò si aggiunga che, per gli enti locali, il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione ordinaria 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).

In tal caso, l’irregolare compilazione del piano potrebbe quindi, altresì, condurre, all’invio della delibera di accertamento della Sezione di controllo alla competente Procura regionale della Corte dei conti per la richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, ad opera della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda (cfr. art. 148, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000). E’ il caso, ad esempio, in cui la ricorrenza dei parametri posti dall’art. 20, comma 2, del TUSP (eccessivo numero di amministratori, gestione in costante perdita, costi di funzionamento sproporzionati, etc.), che imporrebbe l’adozione di un provvedimento di razionalizzazione, sia frutto dell’assenza di un *“idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l’ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”* (cfr. art. 147-quater TUEL) (cfr., in tal senso, Corte dei Conti Lombardia nella Deliberazione n. 199/2018/VSG).

Premesso quanto sopra, si precisa, in ogni caso, che l'esame della Sezione è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

CONSIDERATO IN FATTO

Nell'ambito dell'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria di cui all'art. 20 TUSP, da parte di questa Sezione di Controllo, è emerso quanto segue.

La Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. ("SMAT S.p.A.") – società il cui oggetto sociale è prevalentemente incentrato sulla gestione del Servizio idrico integrato – è una società in house gestita con la modalità del controllo analogo congiunto da circa 300 soci, la quasi totalità dei quali rappresentata da Comuni. Fra questi, la quota di maggioranza relativa è detenuta dal Comune di Torino.

SMAT S.p.A. a sua volta detiene partecipazioni nelle seguenti società nelle percentuali qui di seguito elencate, unitamente ai settori di intervento:

1. Risorse Idriche S.p.a. (06087720014): 91,62% Servizi di engineering nel settore idrico
2. AIDA Ambiente S.r.l. (09909860018): 51% Servizio depurazione nel settore idrico
3. Società Acque Potabili S.p.a. in liquidazione -SAP S.p.a. (11100280012): 47,55% Gestione del Servizio Idrico Integrato (Società soggetta a procedure di liquidazione)
4. Servizio Idrico Integrato del Biellese e Vercellese S.p.a. - SII S.p.a. (94005970028) 19,99% Gestione del Servizio Idrico Integrato
5. Nord Ovest Servizi S.p.a.- NOS S.p.a. (08448160013): 10% Assunzione di partecipazioni in società esercenti attività in ambito ambientale (Holding)
6. Acque Potabili Siciliane S.p.a. in fallimento – APSS.p.a.(05599880829) 9,83% Erogazione del servizio idrico integrato (Società soggetta a procedura fallimentare)
7. Mondo Acqua S.p.a. (02778560041): 4,92% Gestione del Servizio Idrico Integrato
8. Parco Scientifico Tecnologico per l'Ambiente Environment Park S.p.a. (07154400019): 3,38% Gestione parco tecnologico ambientale
9. Galatea S.c.a.r.l. (01523550067): 0,50% Costruzione e conduzione impianto di depurazione (Società soggetta a procedure di liquidazione)

Nella larga maggioranza dei piani di ricognizione annuali delle società partecipate, redatti dagli enti locali ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 175/2016 (c.d. "T.U.S.P."), la società SMAT S.p.A. e le sue partecipate non vengono incluse.-

L'esclusione di tali società viene motivata nella attuazione del disposto dell'art. 26, comma 5 del T.U.S.P., ai sensi del quale alle società c.d. "quotate" (secondo la definizione contenuta nell'art. 2 TUSP) risulterebbero non applicabili le disposizioni del medesimo decreto.

Nel caso di SMAT, la motivazione specifica è quella di avere essa adottato – come dalla stessa attestato formalmente agli enti soci – atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, entro la data del 30.06.2016.

In merito, in sede di istruttoria, è emersa anche una differente e contrapposta valutazione da parte di alcuni Enti soci che, per contro, includevano SMAT e le sue controllate all'interno dell'analisi di revisione periodica di cui all'art. 20 del D.Lgs 175/2016 (TUSP).

In particolare, il Comune di Pinerolo evidenziava quanto segue:

"Nel piano di razionalizzazione 2020, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 21/12/21, è stata ricompresa SMAT S.p.a. e le sue partecipate [...]."

Tale scelta è stata posta in essere sulla base dei principi enunciati dalla Corte dei Conti Lombardia nella Deliberazione n. 199/2018/VSG, nonostante SMAT S.p.a abbia comunicato ai soci di ritenersi esclusa dall'applicazione del TUSP alla luce di quanto disposto dall'art. 26, comma 5 del decreto medesimo [...]."

La questione circa l'inclusione o meno di SMAT – e delle società quotate in genere – nel perimetro delle società da esaminare ai sensi dell'art. 20 TUSP appare di rilievo, posto che la sua esclusione dal piano di revisione comporta l'omessa disamina dei requisiti legali di cui al d.lgs. 175/2016 per il suo mantenimento, nonché, eventualmente, per quello delle società a loro volta dalla stessa partecipate (c.d. "partecipate indirette" ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. g d.lgs. 175/2016).

Non di rado, infatti, si è riscontrato che alcune società, a loro volta partecipate da società in controllo pubblico quotate, non sembrano integrare i requisiti legali minimi e la loro esclusione dal piano annuale preclude agli Enti soci una consapevole analisi sulla loro razionalizzazione oppure sulla sussistenza di valide ragioni circa il relativo mantenimento.

CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

Ai fini della disamina della questione, appare utile un più generale inquadramento normativo, richiamando le norme principali che trovano applicazione.

L'art. 1 comma 3 indica il TUSP quale normativa generale di riferimento per le società a partecipazione pubblica, derogatoria rispetto al diritto societario ordinario, salva l'applicazione residuale del codice civile e delle norme generali di diritto privato.

Per contro, il successivo comma 5 stabilisce una generalizzata esclusione dalla applicazione del decreto per le *"società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse partecipate"*, salva l'applicazione dello stesso ove ciò sia espressamente previsto.

Nel successivo art. 2 comma 1, lett. p) viene fornita una definizione delle «società quotate» quali *"società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati"*, nonché *"le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati"*. Data, peraltro, spostata, per le società del comparto energetico, al 31 dicembre 2021 dall'art. 52, comma 1-bis) del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91.

In merito alla disciplina delle partecipazioni pubbliche in società quotate, occorre menzionare anche l'art. 8 (*"Acquisto di partecipazioni in società già costituite"*) e l'art. 18 del medesimo decreto (*"Quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati"*).

Il primo in quanto pone una parziale esclusione (*"unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio"*), rispetto alla tassativa disciplina di cui all'art. 7 prevista a pena di inefficacia per deliberare, da parte del socio pubblico, di partecipazioni in società già esistenti, nel caso si tratti di quotate.

L'art. 18, invece, impone la procedura di cui al combinato disposto dell'art. 5 comma 1 e del richiamato art. 7 per le controllate pubbliche che vogliano *"quotare azioni o altri strumenti finanziari in mercati regolamentati"*, con la possibilità che l'atto deliberativo contempri *"uno specifico programma avente ad oggetto il mantenimento o la progressiva dismissione del controllo pubblico sulla società quotata [...]"*.

Infine, il già citato art. 26 (rubricato *"Altre disposizioni transitorie"*), prevede altre importanti norme relative alle società quotate ai commi 3, 4 e 5:

- comma 3: *"Le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015";*
- comma 4: *"Nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti. Ove entro il suddetto termine la società interessata abbia presentato domanda di ammissione alla quotazione, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società fino alla conclusione del procedimento di quotazione";*

- comma 5: *“Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'articolo 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto”.*

Tanto premesso in fatto ed in diritto la Sezione osserva quanto segue.

L'impianto normativo sopra riportato è stato oggetto di esame in diverse deliberazioni della giurisprudenza contabile, anche al fine di definire il perimetro della esclusione di cui all'art. 1 comma 5.

Nonostante una poco esaustiva perimetrazione dell'oggetto del d.lgs. 175/2016, così come declinata nel suo art. 1, è di planare evidenza che l'impianto normativo del TUSP ha quantomeno una duplice direzionalità. Da un lato, si rivolge alle pubbliche amministrazioni socie, siano esse con ruolo di controllo o di mera partecipazione societaria. Dall'altro, si indirizza direttamente alle società controllate o partecipate dalle pubbliche amministrazioni.

Esempi evidenti di questa seconda tipologia sono, fra gli altri, i “Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico” (art. 6), le norme relative agli “Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico” (art. 11), quelle sulla crisi di impresa (art. 14), quelle sul personale delle società (art. 19) e così via.

Già con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2017/INPR contenente le “Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, d.lgs. n. 175/2016” veniva chiarito che il testo unico *“contiene norme che, di volta in volta, vedono come soggetto attuatore/destinatario la Pubblica amministrazione oppure la società”*. Al paragrafo 2.2 della medesima deliberazione si precisava che *“sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 175/2016, le società indirette (“quotate” e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico”*. Mentre nel successivo paragrafo 3 si sottolineava *“l'obbligatorietà della ricognizione delle partecipazioni detenute (la legge usa l'avverbio “tutte” per indicare anche quelle di minima entità e finanche le partecipazioni in società “quotate”), sicché la ricognizione è sempre necessaria [...]”*.

Ancora la Sezione Autonomie, con deliberazione n. 23/2018, tornava sull'argomento precisando (cfr. par. 1.6.3, pag. 75): *"Con disposizione di carattere generale è stabilito che le "quotate" sono soggette al d.lgs. n. 175/2016 nei soli casi espressamente previsti (art. 1, co. 5). [...] il controllo da parte del mercato (derivante dall'essere società quotata) indicativo della solidità patrimoniale/finanziaria, non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell'ente medesimo, sicché le società quotate sono comunque oggetto di ricognizione (v. par. 1.4.1 e par. 1.5)"* (cfr. analogamente Corte Conti deliberazione Sez. Autonomie n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

A ben osservare, la differente (e pur tuttavia diffusa presso molti enti) convinzione che la previsione di cui all'art. 1 comma 5 consista in una clausola di esonero generale – che cioè consentirebbe alle pubbliche amministrazioni di detenere e gestire partecipazioni in società "quotate" in deroga all'intero impianto del Tusp, ivi incluso l'obbligo di revisione annuale – si scontra già con l'accezione letterale della norma. Ed, infatti, si legge nel comma 5 che *"Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate [...]"*, mentre, invece, diverse disposizioni del Tusp si rivolgono alle "pubbliche amministrazioni socie".

Non solo.

La correttezza della interpretazione, proposta nella deliberazione Sez. aut. N. 19/2017/INPR, oltre alla tesi letterale, è confermata da diverse disposizioni del TUSP.

Sul punto ha ben argomentato la Corte dei Conti Lombardia, la quale, con deliberazione n. 1999/2018/VSG, al punto III.2 – rubricato *"sull'ambito di estensione dei piani straordinari delle società quotate in mercati regolamentati"* – evidenziava che:

"L'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 [...] si riferisce alle norme che hanno come dirette destinatarie le società, partecipate o controllate (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di disciplina degli amministratori e dipendenti). La clausola introdotta dal predetto art. 1, comma 5, non può riferirsi, 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).

Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti (cfr. art. 4), acquisite o costituite senza un previo provvedimento di autorizzazione debitamente motivato (cfr. artt. 5 e 7), antieconomiche (cfr. art. 20, comma 2, lett. e) o costituenti un doppione di altre ugualmente detenute (cfr. art. 20, comma 2, lett. c e g),. Argomento a conforto della predetta interpretazione si rinviene nella formulazione di altra eccezione. L'art. 26, comma 3, TUSP permette, infatti, alle pubbliche

amministrazioni di mantenere le (sole) partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015 (simili le altre regole di diritto intertemporale dettate dai successivi commi 4 e 5). La norma non prevede alcuna eccezione, invece, per le partecipazioni in società quotate acquistate dopo la data indicata, che, pertanto, devono essere oggetto di ricognizione e di adozione di provvedimenti di razionalizzazione (straordinaria o periodica) ove, naturalmente, ricorrano i presupposti elencati dagli art. 20, commi 1 e 2, e 24, comma 1, del TUSP.>>”.

Le argomentazioni appaiono convincenti. Ed, in effetti, si osserva che se l’art. 1 comma 5 avesse una funzione di clausola di esclusione generale, sarebbe superflua e ridondante anche la precisazione contenuta nell’art. 14 comma 5.

Con tale norma, rivolta alle amministrazioni pubbliche – e finalizzata a vietare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito ed il rilascio di garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato perdite di esercizio o utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infraannuali – si prevede un’espressa deroga nel caso la partecipazione abbia ad oggetto società quotate. Deroga che non sarebbe stata necessaria se l’art. 1, comma 5, fosse una clausola di esclusione generalizzata e che, invece, a ben vedere, appare quantomai opportuna e necessaria per essere la norma destinata soggettivamente alle pubbliche amministrazioni socie e non alle società.

La corretta interpretazione dell’art 1, comma 5, dunque – come peraltro opportunamente chiarito dalla giurisprudenza contabile sopra citata – impone che, qualora la disposizione del TUSP abbia come destinatari gli enti soci, questi debbano applicare anche alle società “quotate” tutte le norme del TUSP, ivi incluse le disposizioni sull’obbligo di revisione annuale di dette società e delle loro partecipate (c.d. partecipate indirette).

Più precisamente ne consegue che tutte le pubbliche amministrazioni debbano esercitare i diritti ed osservare gli obblighi che derivano loro dal Testo unico delle società pubbliche nella gestione delle partecipazioni societarie, anche se “quotate” (nella più ampia accezione indicata dall’art. 2 comma 1 lett. p)).

Ancora recentemente, tale principio è stato confermato nel Referto delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.19/SSRRCO/2020 (“Il Processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici soggetti al controllo delle Sezioni Riunite della Corte dei conti”) che ha ribadito l’obbligo per il socio pubblico, nel definire il processo di revisione (straordinaria o periodica), di considerare anche le partecipazioni in società quotate in mercati regolamentati.

Evidenziano, in particolare, le Sezioni Riunite che “anche l’art. 18 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel consentire alle società controllate da una o più amministrazioni di quotare azioni (o

altri strumenti finanziari) in mercati regolamentati, richiede la previa adozione, da parte del competente organo dell'ente socio (art. 7 Tusp), di una deliberazione conforme ai requisiti richiesti dall'art. 5, comma 1 (provvedimento analiticamente motivato).

Il legislatore, pertanto, non legittima, tout court, la partecipazione di un ente pubblico in una società quotata, ma ne subordina la possibilità al rispetto di un predeterminato procedimento (che, per inciso, costituisce uno dei parametri in base ai quali valutare l'adozione di azioni di razionalizzazione).

L'opzione interpretativa esposta comporta, quale conseguenza, la rilevanza, ai fini della revisione, anche delle società detenute indirettamente per il tramite di una società, anche quotata, a controllo pubblico (mentre non rileva la detenzione indiretta tramite una società meramente partecipata). L'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 175 del 2016 precisa, infatti, che, ai fini del testo unico, sono considerate "partecipazione indirette" (solo) quelle detenute da una PA "per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo".

Analoghe considerazioni possono essere sviluppate a proposito del richiamato art. 8 TUSP che assoggetta alla disciplina prevista a pena di inefficacia le deliberazioni di acquisto di partecipazioni in società quotate già costituite nel solo caso in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio

Da ultimo, recentemente, anche nella deliberazione della Corte dei Conti Sez. Aut. n. 15/SEZAUT/2021/FRG è stato ribadito che:

"La ricognizione delle partecipazioni detenute riguarda anche quelle indirette, di minima entità ed anche le partecipazioni in società "quotate"; infatti la legge usa l'avverbio "tutte", sicché la ricognizione è sempre necessaria, anche per attestarne l'assenza (v. par. 3.4.1)" (cfr. par. 1.5.2 pag. 31).

Ciò detto, l'omissione, nel piano di revisione annuale di cui all'art. 20 TUSP, delle società "quotate" costituisce un elemento di incompletezza del provvedimento amministrativo che ne inficia parzialmente la legittimità, non avendo l'Ente scrutinato i presupposti legali per la detenzione di alcune partecipazioni detenute.

Il tutto con elusione delle disposizioni del TUSP, poste innanzitutto a salvaguardia dei principi declinati all'art. 1 comma 2 (efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, tutela e promozione della concorrenza e del mercato, razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica) e con la potenziale esposizione a pregiudizio, attuale o futuro per gli equilibri finanziari dell'ente pubblico e per le casse erariali. Conseguentemente, potrebbe integrarsi, nei casi più gravi, una responsabilità amministrativa, anche di tipo omissivo, per non avere curato l'adozione dei

provvedimenti di razionalizzazione richiesti e/o per non avere posto in essere quei meccanismi obbligatori di vigilanza di cui agli artt. 147 e ss. TUEL già evidenziati dalla Sezione lombarda.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva

INVITA

le pubbliche amministrazioni che detengano partecipazioni nella società SMAT S.p.A. ad uniformarsi ai principi sopra indicati, ivi incluso l'obbligo di inserire dette società nella revisione periodica delle partecipazioni societarie di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016,

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa agli Enti locali soci della società SMAT S.p.A.,

SI RISERVA

ogni successiva verifica sugli atti che saranno trasmessi, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016, dagli Enti locali interessati.

Se ne dispone, altresì, la pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, a cura degli Enti locali soci della SMAT.

Così deliberato nelle Camere di consiglio dei giorni 14 e 21 settembre 2022

Il Relatore

La Presidente

F.to Dr. Fabio D'Aula

F.to Dr.ssa Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il **26 settembre 2022**

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza