



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

Al Sindaco
Al Dirigente del Servizio finanziario -UO
Controllo di gestione e partecipazioni
Comune di Ravenna

Oggetto: Ricognizione periodica Società partecipate ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016. Deliberazione n. 173 del 23/12/2021 - anno 2021 (situazione al 31 dicembre 2020) e Deliberazione n. 153 del 13/12/2022 - anno 2022 (situazione al 31 dicembre 2021). Vs. nota di riscontro del 12 gennaio 2022 alle osservazioni formulate con deliberazione n. 131/2021/VSGO. Richiesta istruttoria - definizione di società a controllo pubblico - cash pooling - costi di funzionamento

Nell'ambito della programmazione delle attività per il 2023 (così come definite con deliberazione n. 195/2022/INPR e con deliberazione n. 94/2023/INPR), questa Sezione regionale di controllo ha previsto di procedere all'*Esame del provvedimenti di razionalizzazione periodica delle società partecipate adottati da codesto Comune.*

In via preliminare, conformemente agli orientamenti consolidati di questa Sezione, si rammenta che con la recente sentenza n. 3880/2023, che di seguito per un pronto riscontro si riproduce nei tratti essenziali, in punto di controllo pubblico congiunto sugli organismi societari, il Consiglio di Stato ha affermato che "[...] *in caso di società le cui partecipazioni [siano] possedute tra plurimi soci enti pubblici, un simile controllo per essere qualificabile come congiunto debba fondarsi e tradursi per forza in atti formali appare più che dubbio. Nessuna disposizione del TUSP lo prevede (come non lo prevede neppure l'art. 2341-bis c.c. sui patti parasociali, che possono essere stipulati "in qualunque forma") e in assenza di una previsione ad hoc dovrebbe valere semmai il principio della libertà delle forme. A questo si aggiunga come, per più versi, sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del comma 1, basterebbe allora che il soggetto "Pubblica amministrazione" unitariamente inteso disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (il che ricorrerebbe ampiamente nel caso qui in esame). [...]* Ancora, si possono richiamare, se non proprio come fonti almeno come (forti) argomenti a sostegno, orientamenti espressi dal Dipartimento del Tesoro del MEF, come quello citato



CORTE DEI CONTI

anche dall'Autorità (della Direzione istituita ai sensi dell'art. 15 del TUSP) del 15.2.2018 secondo il quale al controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulle società appaiono riconducibili non soltanto le quattro fattispecie previste dall'art. 2, 1° comma, lett. b), del TUSP, "ma anche le ipotesi in cui le fattispecie di cui all'art. 2359 c.c. si riferiscono a più Pubbliche Amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato", in quanto - si aggiunge - "la Pubblica Amministrazione", quale ente che esercita il controllo, [è] stata intesa dal legislatore del TUSP come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, 1° comma, n. 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente". Di "comportamenti paralleli", quale modalità alternativa a quella dell'accordo attraverso cui è possibile realizzare (e dimostrare) il controllo congiunto da parte di una pluralità di pubbliche amministrazioni tutte titolari di una parte del capitale sociale, si è detto anche in un parere del Consiglio di Stato del 4.6.2014, n. 1801 (Sez. I, adunanza del 16.4.2014). [...]"

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche e di seguito allo svolgimento delle attività di verifica e controllo dei piani di razionalizzazione indicati in oggetto, si è, quindi, proceduto ad esaminare gli elementi rappresentati da codesto Ente nell'allegato M alla nota di riscontro del 12 gennaio 2022, trasmessa a questa Sezione in risposta alle osservazioni formulate con la deliberazione n. 131/2021/VSGO, anche con riferimento alla definizione delle società a controllo pubblico.

In particolare, si rappresenta quanto segue:

- a) con deliberazione n. 131/2021/VSGO questa Sezione ha confermato la ricorrenza del controllo pubblico in relazione alle **Società Start Romagna spa, AMR - Agenzia Mobilità Romagnola Scarl, Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri Scarl, Delta 2000 Scarl.**

In particolare, la costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico richiama la delibera n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni regionali) nella quale si ritiene "sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile", come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del Tusp. L'unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando "in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)."

Codesto Comune, nell'allegato M alla nota di riscontro del 12 gennaio 2022, dopo aver richiamato i diversi orientamenti giurisprudenziali espressi in materia, ha conclusivamente affermato che l'orientamento di questa Sezione "non appare imporsi all'orientamento assunto dal Comune di Ravenna in coerenza Sezioni Riunite - sede



CORTE DEI CONTI

giurisdizionale (sent. n. 16 del 22.05.2019 e n. 25 del 29.07.2019), che anzi si sta affermando come prevalente. Particolarmente importante è il consolidato orientamento del Consiglio di Stato e di rilevanza assoluta appare la chiara presa di posizione T.A.R. Emilia-Romagna 28.12.2020, n. 858". Le medesime conclusioni sono riportate nei piani di ricognizione ordinaria oggetto di istruttoria.

Al riguardo, è appena il caso di evidenziare che la citata, recente il Consiglio di Stato Sez. VI, sent. n. 3880 del 18/04/2023, indicata in premessa, ha accolto proprio gli appelli avverso la sentenza n. 858/2020 del TAR Emilia - Romagna, ribaltandone il pronunciamento.

È di tutta evidenza come l'orientamento di codesta Amministrazione vada, pertanto, radicalmente rimeditato;

- b) con riferimento alla Società "Angelo Pescarini - scuola arti e mestieri - Scarl" questa Sezione ha richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze - struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, di essere informata in merito agli eventuali aggiornamenti dell'istruttoria avviata sulla società in parola. La predetta struttura del MEF, con nota del 9 marzo 2023 (allegato n. 1) ha comunicato che, sulla base delle motivazioni rappresentate nella medesima nota, *"la natura di società a controllo pubblico della Società Angelo Pescarini scarl deve [...] essere desunta non soltanto dalla sua partecipazione pubblica totalitaria, bensì anche dalla strumentalità della medesima all'erogazione di un servizio di interesse generale, rispetto al quale, come evidenziato, il controllo pubblico sulla società si delinea come essenziale. Diversamente, l'insussistenza di un controllo pubblico sulla società dovrebbe indurre a dubitare dell'attendibilità delle dichiarazioni rese dai Comuni nei provvedimenti richiamati e, dunque, della stessa ammissibilità delle loro partecipazioni nella società considerata."*;
- c) in relazione alla società SAPIR spa - Porto intermodale di Ravenna, questa Sezione, con la citata deliberazione n. 131/2021/VSGO, pur confermando la propria precedente deliberazione n. 9/2021/VSGO, ha rilevato che *"in considerazione del fatto che l'Ente provvede ad affidare alla società de qua il conseguimento di specifici obiettivi e che tali obiettivi risultano assai vincolanti e come tali incidenti in via consequenziale sulla governance societaria, non sembra potersi escludere un effettivo condizionamento sulla medesima governance della società venendosi così a configurare un potenziale controllo pubblico e un coordinamento con gli altri soci"*.

Codesto Ente, con la citata nota di riscontro del 12 febbraio 2022, ha comunicato che non sono mai stati fissati specifici e dettagliati obiettivi gestionali e che l'obiettivo strategico individuato per Sapir nel piano di cui all'art. 24 del TUSP riguardava un *"progetto di attuazione di percorsi operativi finalizzati alla separazione tra gestione degli asset patrimoniali e gestione operativa, al fine anche di salvaguardare l'ingente valore patrimoniale della Società"* ed è stato raggiunto con la costituzione della Società Acqua Ingegneria. Con riserva di valutare gli elementi forniti con la suddetta nota di riscontro in relazione agli obiettivi assegnati nel DUP, in merito alla configurabilità del controllo pubblico, si rileva che questa Sezione, con la recente deliberazione n.19/2023/VSGO (allegato n. 2) di presa d'atto delle note di chiarimento in esito alla deliberazione n.106/2020/VSGO, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie



CORTE DEI CONTI

Piazza VIII Agosto, 26 40126 Bologna -Italia - Tel 051 2867811

e-mail: sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it ; PEC: emiliaromagna.controllo@corteconticert.it

al 31/12/2017 e al 31/12/2018 detenute dal Comune di Forlì, ha richiamato, in relazione - tra l'altro - anche alla Società SAPIR, l'orientamento più volte ribadito dalla Sezione circa la sussistenza del controllo pubblico - con conseguente assoggettabilità alla disciplina del Tusp - qualora i soggetti pubblici (cumulativamente considerati) dispongano della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria oppure di voti o rapporti contrattuali tali da configurare un'influenza dominante, a prescindere dalla presenza di forme coordinate di controllo, sempreché non sussista un'influenza dominante del socio privato. Argomento che, come detto, oggi è confermato dal Consiglio di Stato. Orbene, si rileva che nella compagine societaria SAPIR, i soci pubblici dispongono di una quota di capitale complessiva superiore al 50% e non sembra sussistere un'influenza dominante del socio privato.

Con riferimento alla società AZIMUT, nel richiamare sempre la più volte citata sentenza del Consiglio di Stato n. 3880/2023, si chiede di far conoscere quale sia l'orientamento di codesto Ente in merito alla qualificazione giuridica della predetta società.

Inoltre, in merito al "*cash pooling*", preso atto di quanto rappresentato da codesto Ente nell'allegato "I" alla nota di riscontro del 12 gennaio 2022 e nel richiamare l'orientamento della Corte di Cassazione Penale (Cassazione Penale, Sez. V, sent. n. 34457 del 5 aprile 2018), che questa Sezione condivide, si chiede di dare conto delle singole deliberazioni dei Consigli di amministrazione delle varie società in merito ai contenuti del contratto di *cash pooling* dando dimostrazione dell'avvenuta puntuale regolamentazione negoziale dei rapporti interni al gruppo e fra le società, trasmettendo a questa Sezione la relativa documentazione.

Da ultimo si rileva, con riferimento alle società **Romagna Acque spa, SAPIR spa, Start Romagna spa e Angelo Pescarini - scuola arti e mestieri - Scarl**, il mancato riscontro, nella nota di risposta di codesto Comune del 12 gennaio 2022, alle osservazioni formulate da questa Sezione con la precedente deliberazione (punti 11.1, 13.5, 16.10, 18.4) in merito al c. 2 dell'art. 20 del TUSP.

Nell'evidenziare mancato riscontro in ordine alla precedente richiesta istruttoria di questa Corte dei conti, si formula nuovo invito a fornire gli elementi informativi di cui alla precedente nota istruttoria.

Si ritiene, più in particolare, di soffermarsi sulla circostanza per cui codesto Ente afferma che "*non si rileva la necessità di contenimento dei costi funzionamento*".

A tal proposito, si palesa che non risulta adeguatamente spiegato il percorso logico - giuridico sotteso a tale opzione, percorso che, evidentemente, deve essere suffragato da idonei riscontri di natura strettamente finanziaria specie sotto il profilo dei benefici (evidentemente misurabili) sottesi a tale scelta ed in base alla quale si conclude per l'inopportunità del contenimento dei predetti costi.



CORTE DEI CONTI

Conclusivamente, in considerazione di quanto sopra esposto, tenuto conto dell'ulteriore conferma del Supremo Consesso della giustizia amministrativa circa le caratteristiche normative che contraddistinguono le società a controllo pubblico e in vista dell'approssimarsi della predisposizione del Piano 2023, di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2022, si chiede di comunicare a questa Sezione se codesto Comune intenda o meno avviare ed entro quali tempi un confronto con gli altri soci pubblici (in riferimento proprio alle suddette società a maggioranza pubblica e ritenute fino a ieri non a controllo pubblico), affinché si valuti di procedere ad una coerente riqualificazione delle stesse secondo i citati indirizzi giurisprudenziali di questa Corte e del Consiglio di Stato.

Per ogni esigenza di chiarimento o comunicazione si fornisce il nominativo del funzionario incaricato di collaborare alla presente istruttoria: Dott.ssa Nicoletta Natalucci e-mail: nicoletta.natalucci@corteconti.it, tel. 3357486763.

Si ringrazia e si resta in attesa di cortese riscontro entro e non oltre **il 10 novembre 2023**.

Il Magistrato istruttore
Dott. Antonino Carlo

Visto:

Il Presidente
(Prof. Marcovalerio Pozzato)

Allegati:

- 1- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del 9 marzo 2023.
- 2- Deliberazione n. 19/2023/VSGO



CORTE DEI CONTI



Comune di Ravenna
Area Coordinamento, Controllo Economico, Finanziario e Partecipazioni
U. O. Partecipazioni E Contabilità Analitica

Ravenna, 30/10/2023

Alla Società partecipata Romagna Acque - Società delle fonti S.p.A.
e p.c. a Ravenna Holding S.p.A.

Oggetto: Corte dei Conti - Istruttoria Comune di Ravenna su: Ricognizione periodica Società partecipate ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016. Deliberazione n. 173 del 23/12/2021 - anno 2021 (situazione al 31 dicembre 2020) e Deliberazione n. 153 del 13/12/2022 - anno 2022 (situazione al 31 dicembre 2021). Nota di riscontro del 12 gennaio 2022 alle osservazioni formulate con deliberazione n. 131/2021/VSGO. Richiesta istruttoria – definizione di società a controllo pubblico – cash pooling – costi di funzionamento – **Comunicazione e richiesta di nota di riscontro entro il 7 novembre 2023**

Con la presente si comunica che la Corte dei Conti - Sezione regionale per l'Emilia Romagna, con propria nota del 24.10.2023 (che si allega) ha evidenziato, fra le altre questioni, il mancato riscontro alle richieste precedentemente inviate dalla Corte stessa rispetto al tema del contenimento dei costi di alcune società fra cui la società partecipata Romagna Acque S.p.A. Nello specifico, nei piani di ricognizione periodica ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 degli anni passati, il Comune di Ravenna ha affermato che per la Società Romagna Acque S.p.A. non si rileva la "necessità di contenimento dei costi funzionamento" (art. 20, co. 2, lett. f) in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale.

Ciò premesso, la Corte dei Conti, nella nota allegata, "*palesa che non risulta adeguatamente spiegato il percorso logico – giuridico sotteso a tale opzione, percorso che, evidentemente, deve essere suffragato da idonei riscontri di natura strettamente finanziaria specie sotto il profilo dei benefici (evidentemente misurabili) sottesi a tale scelta ed in base alla quale si conclude per l'inopportunità del contenimento dei predetti costi.*"

Al fine di dare un riscontro alla Corte dei Conti, si chiede a codesta Società di predisporre una relazione dove rappresentare per i recenti anni passati l'attivazione di misure e processi di razionalizzazione o contenimento dei costi.

Tenuto conto che la scadenza assegnataci per la risposta è il 10 novembre prossimo, si invita a trasmettere il documento richiesto **entro il 7 novembre 2023.**

Ringraziando per la collaborazione, si resta in attesa della Vs. nota di riscontro, da trasmettere **entro il termine suddetto** mediante PEC all'indirizzo: **finanziario.comune.ravenna@legalmail.it.**

Distinti saluti.

IL DIRIGENTE
Dott. Alberto Lubrano
Documento firmato digitalmente

Piazza del Popolo 1, 48121 Ravenna | 0544 482195 - 482488 | controllogestione@comune.ra.it



COMUNE DI RAVENNA	P
"Copia analogica di originale informatico firmato digitalmente ai sensi artt. 20 e 22 D.Lgs 82/2005"	
Protocollo N.0228483/2023 del 30/10/2023	
'Class.' 4.5	
Firmatario: alberto lubrano	
Documento Principale	

